UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

LE RÉGIME DES LOYERS

depuis 1914

ET L'ÉVOLUTION DU DROIT

THÈSE

Présentée et publiquement soutenue devant la Faculté de Droit de Montpellier

PAR

JOSEPH GALINIER

POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR EN DROIT

(SCIENCES JURIDIQUES)

MONTPELLIER
IMPRIMERIE DE L' « ECONOMISTE MERIDIONAL »
14, Rue du Plan d'Agde, 14

1922

LE RÉGIME DES LOYERS

depuis 1914

ET L'EVOLUTION DU DROIT

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

LE RÉGIME DES LOYERS

depuis 1914

ET L'ÉVOLUTION DU DROIT

THÈSE

Présentée et publiquement soutenue devant la Faculté de Droit de Montpellier

PAR

JOSEPH GALINIER

POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR EN DROIT

(SCIENCES JURIDIQUES)

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

MONTPELLIER
IMPRIMERIE DE L' « ECONOMISTE MERIDIONAL »
14, Rue du Plan d'Agde, 14

1922

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

MM. VALERY, Doyen, professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit international privé.

MOYE, professeur de Droit international public, assesseur.

MORIN, professeur de Droit civil.

DONNEDIEU DE VABRES, professeur de Droit criminel.

BECQUÉ, professeur de Droit civil.

DE NESMES-DESMARETS, professeur de Droit administratif.

ROCHE-AGUSSOL, professeur d'Economie politique.

VIALLETON, agrégé de Droit civil.

BOSC, agrégé de Droit civil.

VIARD, agrégé d'Histoire de Droit.

BASTID, chargé du cours de Droit constitutionnel.

DIJOL, chargé du cours de Procédure.

VIGIE et BREMOND, doyens honoraires.

LABORDE, professeur honoraire.

CHAUSSE, professeur honoraire.

ROCHETTE, secrétaire.

MEMBRES DU JURY

MM. MORIN, *Président.*
BECQUÉ, professeur
VIALLETON, agrégé
} *Membres*

La Faculté n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions écrites dans les thèses : Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

MEIS ET AMICIS

LE RÉGIME DES LOYERS

depuis 1914

ET L'EVOLUTION DU DROIT

INTRODUCTION

La question des loyers, encore angoissante à l'heure actuelle, a donné naissance, à partir du mois d'Août 1914, au cours des tragiques événements qu'évoque cette date, et après la guerre, à une infinité de réglementations. Le Parlement fit tout d'abord appel à la collaboration du gouvernement. Leur œuvre, complétée ou amendée par les décisions jurisprudentielles, aboutit à la création hâtive et trop précipitée d'un droit nouveau et exceptionnel.

Nous ne nous sommes pas proposé d'étudier ce régime particulier en lui-même, ni d'en retracer une évolution complète et exacte. Nous avons été tenté uniquement d'essayer de dégager d'une codification récente sur des situations nouvelles, les principes qui semblent peu à peu s'introduire dans notre Droit. Avant d'exposer d'une manière plus précise l'objet de notre étude, nous avons cru utile d'esquisser dans un tableau d'en-

semble, en laissant dans l'ombre une infinité de détails, une description du régime des loyers sur lequel nous aurons à nous appuyer par la suite.

§ I. — *Vue générale sur l'évolution du régime des loyers depuis* 1914

1° *Régime des décrets moratoires.* — Appelés en toute hâte au secours de la Patrie, de nombreux citoyens durent le 2 août 1914, devenus soldats, abandonner leur logement, y laissant une femme, des enfants, des parents à leur charge, dont les ressources furent subitement amoindries, sinon supprimées par leur départ inopiné. Allait-on expulser les locataires que cette situation nouvelle et imprévue mettait dans l'impossibilité de payer ? Ne convenait-il pas de *tempérer la rigueur des principes et de faire fléchir la rigidité du droit en présence d'un tel bouleversement ?*

Le gouvernement, frappé de la condition nouvelle de certains locataires, voulut y apporter des adoucissements. Confiant en la courte durée probable de la guerre, il eut l'illusion que quelques mesures provisoires suffiraient à tempérer le mal. C'est pourquoi, usant de la faculté de légiférer que lui avait laissée le Parlement par la célèbre loi du 4 août 1914, le Conseil des Ministres promulgua le 14 août 1914, un premier décret qui *prorogeait de* 90 *jours les échéances de loyers*, et évitait ainsi de nombreuses expulsions. Mais la guerre se prolongeait et le gouvernement fut obligé de multiplier les mesures provisoires. Il dut prendre de nouveaux décrets, temporisa sans cesse et prorogea de trois mois en trois mois, les termes de paiement de

certains loyers pour des locataires se trouvant dans une situation particulièrement critique, ou dans des régions infortunées. Les décrets successifs se reproduisirent dans leurs dispositions essentielles, bien que parfois leur nouvelle rédaction comportât des rectifications de détail, ou des modifications inspirées par des controverses à trancher ou la règlementation de situations nouvelles.

Ces décrets firent bénéficier de leurs faveurs soit des citoyens « *directement éprouvés* » par la guerre (1) et à ceux-ci, le bénéfice des prorogations fut accordé sans réserve ; soit à des personnes « *incidemment éprouvées* » par les événements, mais sur l'état desquelles le désastre avait produit une répercussion sensible. On comprit, entre autres, dans cette catégorie, les locataires payant un faible loyer (2), ceux des régions envahies, certains industriels ou commerçants (3). Mais

---

(1) Mobilisés, veuves de militaires morts ou disparus, membres de la famille du soldat, qui habitaient avec lui les lieux loués. Sociétés en nom collectif dont tous les associés, et sociétés en commandite dont tous les gérants sont présents sous les drapeaux. On rend, par suite, le bénéfice des décrets applicable aux réformés, aux sursitaires, aux démobilisés, pour les termes échus pendant leur mobilisation.

(2) La détermination des taux changea à plusieurs reprises. Le 1er décret fixa ainsi les bénéficiaires à petits loyers :

1° A Paris, et dans certaines villes de banlieue, les locataires payant des loyers inférieurs ou égaux à.... 1.000 francs.
2° Dans les villes de plus de 100.000 habitants.. 600 francs.
3° Dans les villes de moins de 100.000 et de plus de 5.000..... 300 francs.
4° Dans les autres localités..... 100 francs.

(3) Sont compris dans cette catégorie les industriels et commerçants patentés pour le loyer de leurs locaux à usage professionnel ou commercial et tous les commerçants ou industriels, même non patentés, des régions éprouvées.

ces divers bénéficiaires furent astreints à des formalités.

Restaient exclus du bénéfice des décrets, les locataires qui payaient des loyers élevés et que la guerre n'avait pas éprouvés, et en principe ceux qui peuvent payer, s'ils ne furent « qu'incidemment éprouvés. »

Les décrets accordèrent successivement un délai de quatre-vingt-dix jours francs aux locataires qu'ils favorisaient, pour se libérer du paiement des loyers échus et non encore acquittés. Le même délai fut accordé à partir de leur échéance aux termes qui venaient à échoir pendant la durée d'application du décret (1).

Mais la prorogation ne s'appliquait pas de la même manière à tous les bénéficiaires des décrets. Si certains locataires, ceux que nous avons rangés dans la catégorie des « *directement éprouvés* » pouvaient se prévaloir de plein droit et automatiquement des dispositions édictées par les textes, les autres (2) étaient soumis à une sorte de déclaration d'insolvabilité (3).

---

(1) Le décret du 14 août 1914 accorde une prorogation d'échéance de 90 jours aux loyers venant à échéance depuis sa publication jusqu'au 1er octobre 1914. Le décret du 27 septembre 1914 renouvelle cette disposition en faveur des loyers venant à échéance jusqu'au 31 octobre 1914. Le décret du 27 octobre 1914 prolonge ce bénéfice jusqu'au 31 novembre 1914, et ainsi de suite jusqu'à la loi du 9 mars 1918.

(2) Cependant, par exception, les habitants de la Région Parisienne sont assimilés aux bénéficiaires « directement éprouvés ».

(3)) Cette déclaration supporte parfois la preuve contraire, parfois au contraire, en cas de contestation, le déclarant doit la prouver, selon la fantaisie du gouvernement. L'incohérence la plus absolue règne dans cette réglementation qui varie de trimestre en trimestre.

Cette déclaration devait être faite dans un délai assez bref, mais n'emportant déchéance que si son inobservation résultait d'une négligence toute particulière que le juge pouvait apprécier souverainement.

Les décrets, pour atteindre leur but, durent également suspendre l'effet des congés. Le locataire dont le bail expirait devait pouvoir rester provisoirement en jouissance des lieux qu'il occupait. Le gouvernement prolongeait ainsi, de trimestre en trimestre, l'effet des congés, attendant la fin de la guerre ou une législation définitive que sa mission ne lui permettait pas d'arrêter.

Le Juge de Paix fut institué juge des loyers. Arbitre souverain, il statuait quelle que fut l'importance du litige en matière de prorogation, et sa décision était définitive. Après avoir tenté de concilier les parties dans son cabinet, il prononçait publiquement sa sentence. La compétence de ce magistrat s'arrêtait néanmoins à la stricte application des décrets.

Mais que devenait la situation des propriétaires ? La prorogation indéfinie des échéances privait les bailleurs d'immeubles de revenus légitimes. La durée de la guerre diminuait leurs chances de recouvrer leurs créances. Les premiers décrets négligèrent cette situation, ils reconnurent uniquement et dans certains cas, au propriétaire, la faculté de contester la déclaration d'insolvabilité du locataire. Mais bientôt les abus apparurent. Le décret du 28 décembre 1915 dut décider que les locataires jouissant d'un traitement suffisant, ne seraient pas admis à se prévaloir des dispositions

moratoires. Le décret du 28 mars 1916 (1) indiquait aux juges que l'art. 1753 du Code Civil prévoyant l'action directe du propriétaire contre le sous-locataire, était applicable contre le locataire principal moratorié qui sous-louait avec bénéfices, sans payer ses termes, excipant des décrets à l'encontre du bailleur.

Une circulaire du 19 mars 1916 rappelait aux officiers et sous-officiers que le régime moratoire avait été institué pour tous ceux dont la situation matérielle avait été modifiée d'une façon indiscutable par la guerre et non pour ceux qui n'avaient pas eu à en souffrir pécuniairement. Elle leur rappelait que ces faveurs ne leur étaient pas applicables et que les gradés devaient, à titre d'exemple, payer leurs loyers.

Enfin, la loi du budget du 29 juin 1917, dans son art. 5 suspendit, au profit du propriétaire, privé temporairement de tout ou partie des revenus de ses immeubles, le paiement des impôts, proportionnellement à la perte de revenu. Le bailleur qui avait consenti des réductions ou des exonérations amiables de loyer, bénéficiait, de même, d'une remise d'impôt.

⁂

2° *La loi du 9 mars* 1918. — Contrairement à l'optimisme du début, la guerre durait, et bien que le com-

(1) Le décret du 29 juin 1917, reprenant les idées émises par celui du 28 mars 1916, accorde expressément le droit de réclamer à ceux d'entre les locataires qui tireraient profit des lieux loués, en consentant des sous-locations dont ils ne tiendraient pas compte à leur bailleur, le montant de ces locations, du moins dans la mesure des termes restés impayés.

bat terrible se fut déjà prolongé dejuis plus de trois ans, on n'en voyait plus la fin prochaine. L'ennemi s'était avancé dans notre territoire, la Belgique avait subi l'invasion, plusieurs de nos départements souffraient sous le joug de l'oppression. Les populations avaient dû fuir leurs villes et leurs villages occupés ou ravagés, pour se réfugier vers les régions privilégiées que les hostilités n'avaient pas atteintes dans leur intégrité territoriale.

Le régime moratoire s'était prolongé, les locataires étaient débiteurs d'un retard considérable. Pourraient-ils le payer ? Le législateur crut devoir intervenir. Après l'armistice, signé le 11 novembre 1918, les locataires ayant regagné le foyer qu'ils avaient dû quitter, occupèrent pour une somme modique des locaux dont la valeur avait sensiblement augmenté par suite de la dépréciation de la monnaie courante. Il était à craindre qu'il ne leur fut donné congé dans un but de lucre, par les propriétaires. Ceci aurait d'ailleurs aggravé considérablement la *crise du logement* qui, en germe dans les grands centres avant la guerre, va prendre de redoutables proportions. Pour lutter contre cette crise le législateur nouveau bousculera les principes, et improvisera un droit exceptionnel.

La loi du 9 mars 1918, qui était intervenue peu de temps avant l'armistice, sembla l'avoir prévu, elle prit en considération, non plus seulement la situation des éprouvés de la guerre, mais aussi *celle des locataires d'avant-guerre, de bonne foi,* que l'on allait traquer. Son but évident fut de *conjurer la crise éventuelle du logement en maintenant chaque locataire à sa place pendant une période assez longue pour que l'équilibre économique puisse redevenir stable,* et de liquider le régime de fait établi par les décisions ministérielles et leurs conséquences.

Reprenant une idée de la législation des loyers concomitante à la guerre de 1870, la loi donna naissance à des *juridictions spéciales et spécialisées,* composées de simples citoyens. Ces Commissions, dites arbitrales, comprirent cinq membres (1) deux propriétaires, deux locataires et un magistrat président. Les particuliers appelés à siéger dans ces commissions, au nombre minimum d'une par arrondissement, étaient désignés par le sort sur des listes dressées par les conseils municipaux. La procédure débutait par un préliminaire de conciliation devant le président ; les parties pouvaient lui donner mission de prononcer sur leurs difficultés comme arbitre amiable. Les convocations se lançaient par lettre recommandée. Le délai d'opposition était de quinze jours et l'opposition se formait par simple déclaration au secrétariat. L'appel n'était pas admis contre les sentences arbitrales, mais le pourvoi en cassation était possible pour excès de pouvoir ou violation de la loi, le délai était encore de quinze jours.

Dans son titre I, la loi du 9 mars 1918 règlemente les *cas possibles de résiliation de bail.* En dehors des causes de droit commun ou des conventions, la résiliation de bail était possible, en faveur des locataires : d'abors lorsque le preneur était mort du fait de la guerre, sur la déclaration de sa veuve ou de ses héritiers, dans les six mois de ce décès ; ensuite lorsque le décès n'était que présumé et dans les mêmes conditions ; lorsque tous les membres d'une société en commandite simple, étaient morts de faits de guerre,

(1) Art. 34. Loi du 9 mars 1918.

sur la déclaration du liquidateur, ou, à défaut des héritiers ou ayants droits ; (si un seul des associés en nom collectif ou en commandite était mort par la guerre et si son décès entraînait la dissolution de la société, la résiliation pouvait être prononcée à la demande des intéressés dans les trois mois) ; lorsque le locataire, blessé ou ayant contracté ou aggravé une maladie au cours des hostilités, n'était plus en état d'exercer sa profession ; enfin, *lorsque le locataire justifiait que la guerre avait modifié sa situation dans des conditions telles qu'il était évident que, dans sa situation nouvelle il n'eût pas contracté.*

La résiliation était prononcée au profit du bailleur, si le locataire employait la chose louée à un autre usage que celui auquel elle avait été destinée, et causait ainsi un dommage au bailleur ; si le locataire ne jouissait pas des lieux en bon père de famille ; enfin si le preneur non exonéré ne se conformait pas aux décisions de la Commission arbitrale.

La loi du 9 mars 1918 *accordera en bloc des prorogations aux locataires qui ne résilieront pas leur bail.* L'art. 56 dispose « que les baux et locations verbales en cours au 1er août 1914 sont prorogés à la demande du locataire, si les locaux sont à usage commercial, industriel, ou professionnel, d'une durée égale au temps écoulé entre le décret de mobilisation (1) et celui qui fixera la cessation des hostilités (2), c'est-à-dire cinq ans et deux mois ; mais si les locaux sont à simple usage d'habitation la prorogation est fixée

(1) 1er août 1914.
(2) 23 octobre 1919.

à deux ans. Enfin, pour les locaux à usage d'habitation, dits « petits logements » (1), la durée de la prorogation est égale au temps pendant lequel ce locataire aura été mobilisé, s'il l'a été pendant plus de deux ans. La prorogation part du décret de cessation des hostilités pour les baux venus à expiration antérieurement à cette date, mais ne part qu'après la cessation du bail primitif, si ce bail se termine normalement ou par congé après cette date. Les prorogations ne sont pas applicables aux locataires qui ont réalisé des bénéfices de guerre, si le propriétaire peut en justifier. Les délais impartis par la loi pour invoquer ses faveurs emportent forclusion.

Ces dispositions sont encore en vigueur à l'heure actuelle.

Mais la loi du 9 mars 1918, devait encore battre en brèche d'autres principes ; *ayant porté atteinte au droit né du contrat, elle va s'attaquer à la propriété.* Jusqu'à sa promulgation, le principe de la créance du propriétaire contre son locataire n'avait pas été contesté. Mais nous assistâmes au dégrèvement des uns et à l'expropriation partielle ou pure et simple des autres. Des *réductions de prix pouvant aller jusqu'à l'exonération totale* furent accordées au locataire non mobilisé qui se trouvait dans une des situations suivantes : Privé des avantages d'utilité ou d'usage de la chose louée ou privé d'une notable partie

---

(1). Déterminés par l'art. 15 de la loi du 9 mars 1918. Exemple : A Montpellier, les loyers d'un prix inférieur ou égal à 250 francs, si le loataire est célibataire ; 300 francs s'il est marié, avec majoration de 75 fr. par enfant de moins de 16 ans ou par personne à la charge du locataire, ou par fils ou membre de la famille habitant avec lui, mobilisé.

des ressources sur lesquelles il pouvait compter pour faire face au paiement de ses loyers. Celui qui était mobilisé fut dispensé de justifier qu'il se trouvait dans une de ces situations, sauf preuve contraire du propriétaire. Le législateur établissait dans l'art. 15 une série de présomptions. Mais ne purent être exonérés les locataires qui par suite de la mobilisation percevaient des traitements supérieurs du quart à ceux d'avant guerre.

Les commissions arbitrales avaient pleine compétence, et statuaient d'une manière irrévocable et absolue sur le taux de la réduction et sur l'exonération.

Le propriétaire, ainsi dépossédé du juste revenu résultant de la location de ses immeubles, obtenait de la loi une légère réparation dans certains cas. Mais en dehors de ces exceptions, heureusement assez nombreuses, il était totalement sacrifié.

Le législateur *accordait une indemnité*, pour compenser leur perte de revenu : 1° Aux propriétaires non assujettis à l'impôt sur le revenu ; 2° Aux propriétaires assujettis à cet impôt, à condition qu'ils ne payent pas plus de 5.000 francs dans les villes de moins de 100.000 habitants, plus de 8.000 francs dans celles de plus de 100.000 et enfin plus de 10.000 francs à Paris. En dehors de ces cas, pas de compensation. L'indemnité fut fixée à 50 °/° du montant des loyers dont le locataire aura été déchargé par la commission arbitrale, sans que cependant, l'indemnité puisse être inférieure aux charges de la propriété mais sans qu'elle puisse non plus excéder les chiffres de 5.000, 8.000 ou 10.000 francs, selon les villes. L'art 31 ajoutait à cette indemnité une remise d'impôt.

L'art. 32 disposait en outre que lorsque le bailleur

se trouverait privé d'une notable partie des ressources sur lesquelles il était en droit de compter pour faire face au paiement de ses dettes hypothécaires et privilégiées, les Commissions arbitrales pourraient nonobstant stipulations contraires, lui accorder des délais pour le paiement tant du principal, que des intérêts.

Enfin (1) le locataire principal qui avait perçu de son sous-locataire en tout ou en partie le prix du loyer en dut le montant au propriétaire, en déduction ou jusqu'à concurrence de sa propre dette sans pouvoir invoquer pour le conserver les avantages d'exonération, de réduction ou de délais résultant de la loi.

⁂

3° *Période Transitoire.* — Mais la loi du 9 mars 1918 n'avait pas résolu la crise du logement. Elle ne s'appliquait qu'à un certain nombre de locataires, en général à ceux qui avaient loué un appartement avant le 1er août 1914, les autres ne pouvaient se prévaloir de ses dispositions. Le terme des prorogations légales accordées par cette loi approche, et la crise se fait sentir menaçante et effrayante. Les propriétaires vont tâcher de réparer les pertes que leur a infligé le législateur en louant leurs locaux à des prix exagérés, dès qu'ils seront vacants. Ils ne vont pas hésiter à chasser leurs locataires actuels, certains, qu'il se présentera aussitôt après, pour demander le logement, un si

(1) Art. 21, loi 9 mars 1918.

grand nombre d'offres, que par le jeu de l'enchère, le loyer nouveau leur procurera un avantage pécuniaire fort appréciable. Mais la loi du 2 mars 1921 intervient et décide que *tout preneur qui se trouve dans un local à usage d'habitation peut y rester pendant un délai supplémentaire* de six mois au plus, s'il exécute toutes les conditions requises par son contrat, les usages locaux ou les décisions judiciaires. Mais ce locataire doit occuper lui-même ou en famille la plus grande partie des locaux et s'engager à payer une majoration à déterminer par le juge. Sont toutefois exclus des dispositions de la loi : 1° les locataires ayant réalisé des bénéfices de guerre ; 2° ceux qui ont plusieurs logements ; 3° si le propriétaire veut habiter lui-même sa maison, son preneur doit s'incliner et lui céder la place. Le magistrat compétent est jusqu'à 600 francs le juge de paix, au delà de cette somme, le juge des référés.

La loi du 17 juillet 1921 reprend les dispositions de la loi précédente, étend son champ d'aplication jusqu'au 1er avril 1922, et en rend applicable les faveurs à tous les locaux et non plus seulement à ceux destinés à l'habitation.

Le 7 janvier 1922, en prévision d'une loi nouvelle et définitive, une disposition législative ordonne de *surseoir aux expulsions* et reproduit le texte de la loi du 2 mars 1921.

***

4° *Loi du* 31 *Mars* 1922. — Cette loi, la plus récente, au moment où nous écrivons ces lignes, *semble vouloir, par une dernière transition,* consacrer le retour

au droit commun. Avant de livrer le marché les loyers à la libre concurrence par le jeu de l'accord des parties, elle fait intervenir le juge comme arbitre en cas de contestation. Le titre I de la loi est interprétatif de celle du 9 Mars 1918. Il précise la jurisprudence, indique les délais extrêmes d'application de ses dispositions, qu'il fixe à 9 ans et à 15 ans selon l'usage d'habitation ou professionnel du local, le point de départ de ces périodes étant le 23 octobre 1919.

Le titre II accorde de *nouvelles prorogations avec augmentation de prix* à tous les locataires dont les baux ou locations verbales sont venus ou viendront à expiration avant le 1er janvier 1925. Ces prorogations ne pourront ni être inférieures à trois mois, ni dépasser le 1er janvier 1925. En outre l'art. 10 reproduit les conditions que la loi du 2 mars 1921 exigeait du preneur, et indique que le juge devra fixer le juste prix, à défaut d'accord entre parties.

L'art 18 indique la procédure à suivre, il *supprime les commissions arbitrales, mais en maintient certaines particularités*. Le juge de paix devient compétent jusqu'à 1.000 francs, et le Tribunal Civil à partir de cette somme. Nous n'insistons pas sur cette procédure que nous reprendrons au cours de notre étude, son intérêt repose essentiellement sur sa rupture avec les règles traditionnelles.

Le Titre III protège la propriété des immeubles nouveaux et tend à favoriser la reconstruction en adoucissant les règles administratives applicables à la propriété bâtie. Il exonère d'impôt foncier pendant quinze ans et à partir de leur achèvement, les maisons nouvellement construites, il étend cette exonération à l'impôt des portes et fenêtres et aux taxes spéciales perçues au profit des départements et des commu-

nes (1). Bien plus, l'art. 21 décide qu'aucune des dispositions provisoires restrictives du droit de propriété, résultant du régime des loyers, n'est applicable aux immeubles construits ou affectés à l'habitation postérieurement à la promulgation de la présente loi (31 mars 1922).

§ II. — *Objet et but de notre étude.*

Nous ne nous sommes pas proposé d'étudier dans ses détails et ses vicissitudes le régime inextricable des loyers. Des guides de praticiens, aussi complexes que les lois, n'ont pu, malgré les efforts louables de leurs auteurs que jeter une faible clarté sur la matière. Ils ont permis de se guider sans trop de faux pas dans ce labyrinthe, mais ils n'ont pas cherché à donner d'explications doctrinales, cette tâche leur a paru vaine. Ils citent des articles, en indiquent la portée et le sens jurisprudentiel, mettent un peu d'ordre dans les questions et ne sont guère consultés que par ceux qui recherchent une solution d'espèce particulière, manquant la plupart du temps d'intérêt théorique.

Les rapporteurs des lois ont cru devoir en donner des commentaires (2), et ces ouvrages d'éminents juristes présentent un intérêt beaucoup plus grand.

Nous avons cru noter, dans le régime les loyers *quelques indications précieuses qui laissent entrevoir*

---

(1) Art. 26, loi 31 Mars 1922.

(2) Chéron et Bender. — La loi du 9 mars 1918 sur les loyers. — Guibal L. et Guibal J. : Fixation définitive de la législation sur les loyers.

une sorte de révolution contre un certain nombre de principes qui avaient paru jusqu'à ces derniers temps, inébranlables. Dans la règlementation hâtive s'est révélée d'une manière impérieuse, la *réaction contre l'individualisme du Code civil.* Dans la lutte de l'intérêt individuel contre l'intérêt général, la victoire s'est prononcée en faveur de celui-ci, qu'avait armé la loi.

Nous voudrions essayer de décrire, en étudiant les transformations que leur a fait subir le régime des loyers, le sens de l'évolution dans la procédure civile, dans le Code civil et dans la méthode d'élaboration et d'interprétation de la règle de droit.

Des dispositions concernant les loyers, il ne restera put-être rien mais l'esprit qui les a animées subsistera. Elles ont obéi inconsciemment à des règles nouvelles, bien qu'elles ne les aient pas formellement exprimées, leur recherche nous a séduit.

C'est pourquoi, dans notre modeste essai, nous nous proposons d'étudier :

Dans une première partie, la direction que semble s'être tracé le législateur en vue de réformer la procédure civile dans la voie de la simplification et de son adaptation à la fonction sociale qu'elle doit remplir.

Dans une deuxième partie les modifications profondes qui ont été apportées aux règles traditionnelles du Code civil par un régime d'exception, en présence d'un bouleversement imprévisible et l'évolution qu'elles révèlent.

Dans une troisième partie, les méthodes actuelles d'élaboration et d'interprétation du droit (leur rôle dans la question des loyers et (leur influence sur l'évolution générale du droit.

PREMIÈRE PARTIE

PREMIÈRE PARTIE

Le Régime des Loyers

et les Principes de la Procédure civile

Les régimes successifs des loyers nécessitèrent des procédures spéciales. On fit appel à divers modes de juridictions. Après avoir confié à un juge unique la lourde tâche d'interpréter la disposition administrative, on associa plus tard des particuliers au juge, pour revenir enfin au magistrat unique et aux juridictions normales. Les règles de la compétence subirent des modifications ; la procédure proprement dite fut elle-même adaptée aux besoins qui naquirent, et d'intéressantes réformes tendirent à la rendre, dans une certaine mesure plus scientifique, en la rapprochant davantage de sa véritable fonction.

Nous nous proposons d'étudier successivement les diverses juridictions, les règles de compétence et enfin la procédure proprement dite.

CHAPITRE I

Des diverses juridictions

Le magistrat auquel on fit appel dès le début, fut le *juge de Paix,* c'est à lui que l'on revint après la suppression des Commissions arbitrales, instituées par la loi du 9 mars 1918 et supprimées le 31 mars 1922.

SECTION I

Du Juge de Paix

Pour régler les innombrables contestations qui s'élevèrent dès que parurent les premiers décrets réglementant la question des loyers, le gouvernement, donna compétence au juge de paix. Les litiges à trancher devaient recevoir une solution équitable et prompte. Le rôle des Tribunaux civils ne pouvait être encombré ; un grand nombre de magistrats venaient d'être soustraits à leurs fonctions par l'appel de la mobilisation. La marche des procès, et par suite la solution de questions qui demandaient à être liquidées très rapidement ne pouvaient être indéfiniment retardées.

Quelles étaient ces questions ? Demandes de délais, de prorogations ; appel d'individus infortunés demandant d'adoucir en leur faveur l'effet indirect de la guerre. L'équité devait animer bien plus l'esprit du juge que le droit écrit. Il n'avait que sa conscience à consulter dans la plupart des cas pour statuer conformément à la volonté du gouvernement législateur, et accorder des faveurs à certains contractants particulièrement éprouvés soit par eux-mêmes, soit par la situation de leurs immeubles, soit par la condition où les laissait la disparition du chef de famille, ou même simplement son absence prolongée.

Pour apprécier les mérites qui valaient au bénéficiaire éventuel ce privilège, le juge aurait à examiner avant tout sa situation individuelle actuelle, et non

plus telle qu'elle avait pu être au moment du contrat.

On songea au magistrat des humbles, à celui auquel la loi fait un devoir de s'inspirer en toute cause de sa conscience et de l'équité, au juge de paix.

§ I. — *Avantages du Tribunal de Paix*

Le juge de paix parut tout indiqué. Sa juridiction est, a-t-on dit « paternelle », ou « familiale ». Les formes de Procédure sont réduites au minimum et très simples. Le plaideur peut comparaître utilement en personne, il n'est pas intimidé par tout un appareil judiciaire, et ose s'exprimer devant le juge qu'il connaît, en général et qu'il ne craint pas d'aborder. La juridiction est rapprochée du justiciable, il suffira de se rendre au chef-lieu de canton, ce qui évitera un long déplacement. La procédure est peu coûteuse, les parties n'ont à supporter des frais ni d'avocat, ni d'avoué. Elles peuvent d'ailleurs comparaître volontairement devant le juge, sans citation préalable. La procédure est plus rapide aussi. Le juge prendra souvent une décision le jour même où les débats auront été portés devant lui. S'il met l'affaire en délibéré, les parties sont presque assurées que le litige, aura reçu, la semaine suivante, une solution.

La tendance à étendre les pouvoirs de ce magistrat, avait peu à peu gagné beaucoup de bons esprits (1).

Elle s'est affirmée encore récemment en ce qui concerne les voies d'exécution, en matière de saisie-arrêt des salaires et petits traitements (2). La loi de 1895

---

(1) M. Garsonnet « Précis des voies d'Exécution », p. 133.
(2) Loi du 27 juillet 1921.

avait déjà donné mission à ce magistrat de statuer, en cette question, sur tous les incidents qui peuvent surgir au cours de la procédure.

Des lois sur le bien de famille insaisissable (1), en matière d'accidents du travail (2), ont encore étendu ces pouvoirs, et notre énumération n'est pas limitative (la loi du 31 mars 1922, après la suppression des Commissions arbitrales, a renouvelé la confiance au juge de paix). C'est à cette tendance qu'obéit le Conseil des Ministres lorsqu'il attribua par ses décrets moratoires, compétence au juge de paix sur les difficultés auxquelles ils donneraient lieu.

§ II. — *Pouvoirs accordés au Juge de Paix par les Décrets moratoires*

Le juge de paix obtient du gouvernement, une mission de conciliation, avant tout. Il est compétent, quelle que soit la valeur du litige pour accorder la prorogation trimestrielle aux bénéficiaires des décrets, c'est devant lui que se discutera la question de solvabilité ou d'insolvabilité des parties. Conciliateur, il aura pleine liberté pour apprécier les arguments qui seront articulés devant lui ; les décrets ne déterminent pas comment la preuve de cette situation pourra être administrée, ni à quel mode de conviction devra se ranger le juge. Ils lui font confiance, et le laissent seul, en face de sa conscience.

Le juge, s'inspirant encore des circonstances de fait,

---

(1) Loi du 12 juillet 1909.
(2) Loi du 9 avril 1898 et du 31 mars 1905.

aura la liberté de dégager les parties des délais étroits qui leur sont impartis pour manifester leur intention de profiter des faveurs nouvelles. S'il estime que pour des raisons valables, dont il a seul à apprécier la valeur, il importe de déclarer que tel plaideur ne mérite pas d'être forclos, il pourra négliger cette exception et passer outre.

Le décret du 1er septembre 1914 (art. 5) permet au juge, dans le cas de sortie des lieux, nonobstant le non-paiement des loyers échus, d'autoriser, suivant les circonstances, l'enlèvement de tout ou partie du mobilier garnissant les lieux loués. Il peut encore (1) accorder des délais pour le paiement des loyers, et on lui recommande de faire de l'art. 1244 du Code civil, une très large application.

Si un mobilisé est assigné devant lui, il a la faculté de se déclarer incompétent, car la guerre a créé une exception nouvelle, celle de mobilisation, privilège considérable accordé aux défenseurs de la patrie.

Bien que réglementant minutieusement les catégories de bénéficiaires, les décrets laissent au juge de vastes pouvoirs d'interprétation. Les décrets disent : « *le juge pourra* », et bien rarement « le juge devra ». *La confiance la plus grande lui est acquise en* 1914.

§ III. — *Recrutement des Juges de Paix*

Les Tribunaux de paix ont été créés par l'Assemblée Constituante, sur la réclamation des cahiers des Etats Généraux (2). Ils furent établis en analogie de l'usage

(1) Circulaire ministérielle du 4 octobre 1914.
(2) Loi du 16-24 août 1790.

suivi depuis 1302 au Châtelet de Paris et généralisé à la fin du XVIII[e] siècle à tous les baillages et senechaussées, de soumettre à un juge unique les procès de valeur pécuniaire minime. La loi de 1790 instituait des Tribunaux de trois juges, mais une loi du 27 ventôse an IX les a remplacés par un juge unique qui doit siéger seul, les suppléants ont pour mission unique de remplacer le juge, en cas d'empêchement. La compétence des juges de paix fut augmentée en 1838 par une loi du 25 mai, et en 1855 par une loi du 2 mai. Progressivement, on tend à élargir cette juridiction, comme nous avons cherché à le montrer. Mais le recrutement des juges de paix, à l'origine, était livré à l'arbitraire du pouvoir exécutif. Il suffisait de nommer à cette fonction un homme de sens droit, présentant des garanties d'honorabilité, mais sans instruction juridique nécessaire. En augmentant leur compétence il fallait qu'une garantie de saine justice, soit assurée aux justiciables qui auraient recours à ces juges. De nombreuses réclamations, aboutirent au vote de la loi du 12 juillet 1905. Cette loi, réserve à certains citoyens (art. 19) le droit d'être nommés juges de paix. Elle les choisit parmi des hommes pouvant justifier d'une certaine connaissance du droit, soit qu'ils possèdent des diplômes décernés par les Facultés de Droit, soit qu'ils aient déjà exercés des fonctions se rattachant à la pratique judiciaire (anciens magistrats, anciens avoués, anciens notaires, etc.) soit enfin qu'ils aient appris à la longue quelques notions de droit pratique et même théoriques, comme clercs dans des études d'officiers ministériels. La loi du 12 juillet 1905 attribue aussi certains sièges de juges de paix à d'anciens personnages politiques, qui ont exercé pendant plus de dix ans des fonctions électives (maires, adjoints,

conseillers généraux, etc.). Quant aux suppléants, leur nomination est laissée à l'arbitraire administratif.

Cette loi de 1905 constituait une amélioration sensible, mais bientôt, elle parut insuffisante. Le magistrat qui statue seul, sans secours d'assesseurs se trouve de plus en plus aux prises avec de nouvelles difficultés. Il faut qu'il se montre digne de ses fonctions. En outre la charge de juge de paix ne doit pas être briguée par des personnages électifs qui, ayant un passé politique peuvent être judicieusement suspectés de partialité.

La loi du 14 juin 1918 prit en considération ces critiques et celles qui furent formulées par la presse et même à la Chambre des Députés relatives à l'application des décrets sur les loyers.

Ces décrets étaient difficiles à interprêter, il fallait statuer en équité, éviter l'arbitraire et le favoritisme, des décisions quelconques et au hasard. Par suite de leur faible instruction doctrinale, beaucoup de juges de paix se laissèrent déborder par la difficulté, non de mauvaise foi, mais par ignorance de l'esprit juridique, parce qu'il leur manquait une formation, une éducation nécessaire qui ne s'acquiert que par une expérience basée sur des principes historiques, sociologiques et juridiques. M. Ignace, en 1915, signale à la Chambre des Députés que « certains juges de paix, en » qui on avait placé une confiance peut-être excessive » ont été bien souvent de médiocres ouvriers. Le » moins qu'on puisse dire, c'est qu'ils ont été dans la » plupart des cas inférieurs à leur tâche ». Ils sont pris violemment à partie dans la séance du 20 janvier 1916. Par un retour humain, après avoir fondé sur eux les plus grandes espérances, ils deviennent l'objet des plus amères critiques.

Mais ces critiques qui émanent le plus souvent de

journaux au service des parties lésées par les décrets, et non par les juges, ou de députés guidés avant tout par l'opinion de leur parti, ne sont que partiellement fondées. Il s'est trouvé parmi ces magistrats d'éminents juristes et certains mêmes de qui l'esprit juridique, fort apprécié contribua à éclaircir dans une large mesure la question des loyers (1).

Mais la loi du 14 juin 1918 naquit en partie de ces allégations. Le Parlement attiré vers la tendance a étendre ses pouvoirs, désireux de lui faire jouer à l'avenir un plus grand rôle, a soumis le candidat juge de paix à un examen professionnel. Elle n'en dispense que les anciens magistrats et les citoyens aptes à être nommés directement aux fonctions de magistrats devant les Tribunaux civils ou les Cours d'Appel. Cet examen s'ajoute aux conditions prévues par la loi de 1905. Les justiciables ont aujourd'hui devant eux la garantie de faire trancher leurs litiges par de véritables magistrats.

Aussitôt après la suppression des Commissions arbitrales, la loi du 31 mars 1922 rendit au juge de paix la connaissance des contestations relatives aux loyers, et accrut sa compétence, la portant de 600 à 1000 francs.

§ IV. — *Appréciation critique*

Le juge de paix, doit juger en équité. On reproche aux magistrats professionnels d'avoir acquis une tournure d'esprit spéciale qui leur fait envisager les affai-

---

(1) Articles de M. Maxime Leroy, juge de paix du XVII[e] ar. de Paris. (Lois Nouvelles de 1914 à 1918).

res soumises à leur appréciation à travers un prisme de principes juridiques abstraits, de nature parfois, dit-on, à leur voiler la réalité. On leur fait grief en un mot de statuer trop en droit et pas assez en fait, c'est-à-dire de négliger souvent l'équité. Ce reproche devrait être adressé au législateur et non au juge, lié par la loi formelle et des systèmes tyranniques de conviction légale, de nature souvent à masquer la vérité. D'ailleurs le juge de paix, simple citoyen à l'origine, même sans instruction juridique spéciale se perfectionnera peu à peu et deviendra à la longue un magistrat de carrière. Les mêmes reproches lui seront dès lors applicables. Le seul remède serait le recours à l'arbitrage dans tous les cas.

De plus le juge unique n'est-il pas un danger ? Un jugement que rend un président assisté d'assesseurs, même inexpérimentés offrira bien plus de garanties. Souvent, dit-on, le président est approuvé automatiquement par les magistrats qui siègent à ses côtés. Mais leur présence constitue une retenue, un frein à l'arbitraire. De plus, ils pourront apercevoir une phase de la question qui aurait échappé au juge seul. Leur contrôle, même s'il n'a pas à s'exercer, existe cependant. Peut-être avait-on adjoint à l'origine des assesseurs au juge de paix, pour ces raisons. Mais l'économie, la rapidité, le peu d'intérêt des litiges a lui soumis, ont consacré le juge de paix unique. Pour l'accepter il fallait qu'il inspirat une bien grande confiance.

La loi de 1918 a ainsi réalisé un progrès.

SECTION II

Des Commissions Arbitrales

La création la plus originale de la loi du 9 mars 1918 fut celle des Commissions arbitrales des loyers. Le législateur fit revivre les « *jurys spéciaux* » de 1870, en apportant à leur institution des retouches. On voulut faire trancher par une juridiction de caractère spécial, rapprochée des parties et indépendante des tribunaux de droit commun, les litiges qui naîtraient des conflits auxquels donnerait lieu l'application de la loi du 9 mars 1918. On lui confia une mission toute conciliatrice et on donna à ses décisions le caractère et les effets des jugements ordinaires.

§ I. — *De l'Arbitrage*

Le mot « commission arbitrale » laisse supposer que la juridiction nouvelle va servir d'arbitre entre parties. On aurait pu recourir dans tous les cas à l'arbitrage pur et simple (1). L'art. 1003 du Code de Procédure civile indique que « toutes personnes peuvent compromettre sur des droits dont elles ont la libre disposition ». L'arbitrage est donc un contrat, nommé compromis qui exige outre la capacité suffisante des parties, que la matière puisse être l'objet d'un contrat et que la cause ne soit pas communicable au ministère

(1) Art. 1005, 1006 et suiv. C. Pr. civile.

public. Le Code de procédure régit les formes du compromis (1) et exige un écrit pour le constater. Mais l'art. 1019 défend à l'arbitre de juger en équité, il doit, comme les juges professionnels appliquer la loi. Néanmoins, par convention spéciale le compromis peut donner aux arbitres le pouvoir de prononcer comme amiables compositeurs. La sentence arbitrale n'est pas exécutoire de plein droit, il faut pour lui donner cette force obtenir une ordonnance du Président du Tribunal Civil, dite l'exequatur. De plus, toute sentence arbitrale (art. 1023) est susceptible d'appel, alors même que si le procès avait été soumis à une juridiction ordinaire il aurait été jugé en dernier ressort par celle-ci, mais les parties peuvent renoncer à la garantie de l'appel. Le compromis est un contrat, donc l'opposition n'est pas possible, une partie qui ferait défaut, empêcherait la convention de se former. L'écueil le plus redoutable est celui de la capacité des parties. Pas d'arbitrage possible entre incapables, sauf autorisations difficiles à obtenir et régies par des règles sévères et minutieuses.

Le choix des arbitres est assez étendu, mais bien que certains Tribunaux aient admis (2) que l'on pouvait choisir des femmes, des mineurs, des étrangers, la doctrine exige d'un arbitre au moins les mêmes conditions de capacité que d'un expert (3).

Le législateur de 1918 aurait pu songer à l'arbitrage pour résoudre la question des loyers, et le rendre obligatoire. Il aurait du cependant se substituer complè-

---

(1) Cuche. — Traité de procédure civile, p. 88. Geny, op. cit., p. 124.

(2) Chambéry, 15 mars 1875. (D. 77-2-93).

(3) Cuche op. cit. p. 89.

tement à la volonté des parties pour transformer l'objet de ce contrat en une juridiction. Imposer des arbitres, c'est donner des juges. Il aurait fallu modifier l'art. 1019, et autoriser l'arbitre à toujours statuer en équité, l'art. 1023 en supprimant l'appel; dans tous les cas dispenser d'exequatur la sentence arbitrale, et lui attribuer de plano l'autorité de la force jugée et de la force exécutoire, faire disparaître enfin les entraves spéciales du mécanisme de l'habitation des incapables à compromettre. C'était tout bouleverser, le législateur qui n'avait pas hésité à déformer le contrat de louage et à substituer sa volonté à celle des parties, n'osa pas ou ne voulut pas le faire ici. Il ne reste dans les commissions arbitrales, en définitive, malgré l'analogie des termes que l'idée maîtresse de substitution de particuliers aux juges professionnels dans l'application de lois exorbitantes du droit commun.

§ II. — *Du Jury Civil*

Le principe de l'intervention des citoyens dans l'exercice de la justice ainsi admis, allait-on en faire des *jurés* ou des *juges ?*

La question du jury civil n'est pas nouvelle, elle était conforme aux aspirations démocratiques de la Révolution. Elle reposait sur le droit romain. Le système prétorien de la loi Ælutia qui divisait l'instance en deux phases, l'une *in jure,* l'autre *in judicio* (1), qui dans la seconde faisait trancher le litige par un citoyen et non par un magistrat, était séduisant par sa simplicité. Le

(1) Girard. — Droit Romain, p. 987 et suiv.

droit nouveau qu'élaborait la Révolution de 1789 s'inspirait de l'équité. La rupture définitive avec l'Ancien Régime résulterait de la suppression de la vieille magistrature routinière et conservatrice et de son remplacement par des citoyens de bon sens, capables de discerner aussi bien que des professionnels les simples questions de fait (1). La Constituante se prononça néanmoins contre le jury civil par le décret du 31 Mars 1790. Elle répondit : non à la première question qui lui était posée : « Etablira-t-on des *jurés ?* ». Le juré est celui qui sans caractère public est appelé devant un Tribunal pour rendre témoignage de sa conviction sur l'existence ou la non existence d'un fait, et fournir ainsi une déclaration à laquelle le magistrat applique la disposition légale correspondante.

« Etablir des jurés, dit Montesquieu, c'est donner au peuple un rôle actif ». L'Angleterre a depuis longtemps adopté ce principe.

La seconde question posée fut : « Etablira-t-on des *jurés en matière civile ?* ». La solution de cette question donna lieu à controverses. Se prononcèrent pour : Duport, Barnave, Rœderer, Petion, Barrère et Robespierre. Mais la négative triompha, soutenue par Thouret, Tronchet, Lanjuinais et Mirabeau. Ceux-ci invoquèrent les dangers et les abus de la preuve testimoniale. Le système des preuves légales, dont ils admettaient la nécessité en droit civil, paraît incompatible avec celui de l'intime conviction demandée au juré. Le fait d'ailleurs n'est jamais séparé de tout élément juridique, car il faut l'apprécier et le peser, et ceci est une

---

(1) Esmein. Droit constitutionnel p. 330 et p. 307, note 1. Voir encore, Montesquieu. Esprit des Lois XI, ch. 11.

question de droit. Les fonctions de juge et de juré se confondent donc. Ces arguments firent échouer le jury civil.

Cambacérès en l'an III, Odillon Barrot en 1848 reprennent la thèse du jury civil qui échoue chaque fois. M. Brunot plus récemment a repris cette idée dans une proposition de loi du 27 décembre 1904, mais sans succès.

Le droit Français moderne ne connaît guère le jury qu'en matière criminelle. Les art. 381 et suiv. du Code Pénal, modifiés ensuite par les lois du 21 Novembre 1872 et 20 Janvier 1910 l'ont introduit dans les Cours d'Assises.

A peu près tous les citoyens âgés d'au moins 30 ans peuvent être appelés à siéger comme membres du jury criminel, s'ils n'exercent pas certaines fonctions (1) et s'ils réalisent certaines conditions d'honorabilité (2). Les listes sont établies par voie administrative et les jurés sont tirés au sort, ils ne sont jamais élus et sauf les dispenses prévues par la loi, ils ne peuvent refuser leur mission. Le ministère public et la défense ont un droit de récusation assez important. Sur trente-six jurés de session, on n'en retient que douze par audience. Le jury répond par « oui » ou par « non » aux questions précises qui lui sont posées par la Cour et n'est lié dans sa réponse que par son « intime conviction », son verdict n'a pas à être motivé.

Ce système est critiqué. On prétend que la repression est inégale, le tempérament des citoyens varie selon les régions. L'arbitraire peut résulter de l'absence de motifs au verdict. Les jurés dont les noms

---

(1) Enumérées dans l'art. 3 de la loi du 31 Novembre 1872.
(2) Exclusions : art. 1, loi du 21 Novembre 1872.

sont publiés sont soumis à des influences, soit personnelles, soit politiques. La presse qui narre parfois des crimes d'une manière fantaisiste peut les induire en erreur. Leur absence de formation juridique leur laisse échapper des arguments solides, et les fait s'attacher à des circonstances secondaires, mais que l'éloquence d'un avocat de talent sait mettre en relief dans l'intérêt de son client. Le jury est donc loin de présenter les garanties de partialité de la magistrature professionnelle dont l'honneur est le plus grand apanage.

La séparation du fait et du droit est elle-même un inconvénient. Le juré réfléchira avant de se prononcer aux condamnations qu'entraînera son verdict et par cela même il se fera juge. Des acquittements sont parfois prononcés pour éviter une repression trop sévère. En 1921, le gouvernement déposa un projet de loi tendant à associer le jury à la Cour dans l'application de la peine. Mais la Cour d'Assises deviendrait ainsi une juridiction mixte, le caractère du juré à proprement parler disparaîtrait.

En dehors du jury criminel, le droit français connaît, en matière administrative un autre mode d'association des citoyens à l'appréciation de fait : *le jury d'expropriation*. Celui-ci intervient pour fixer l'indemnité à accorder aux parties lésées en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique. Ici encore les jurés sont désignés d'après des listes dressées par arrondissement, et tirés au sort par listes de sessions. Les parties ont un droit de récusation.

On distingue le grand jury et le petit jury, le premier est composé d'un magistrat directeur désigné par le jugement d'expropriation et de douze jurés (1). Pour

(1) Lois du 3 Mai 1841 et du 2 Juillet 1880.

chaque affaire l'intéressé a droit à la formation d'un jury spécial, mais divers intéressés peuvent consentir à ce que le même jury juge plusieurs affaires.

Le Petit Jury (1) n'est composé que de quatre jurés dirigés par un juge du Tribunal Civil ou un juge de paix qui a voix délibérative en cas de partage (2).

La décision du jury est remise par son président au magistrat directeur qui la déclare exécutoire, statue sur les dépens et envoie l'Administration en possession de l'immeuble. Seul le recours en Cassation est admis pour incompétence ou excès de pouvoir.

Les seules questions qui peuvent se présenter en cette matière sont des réglementations de fait. Les jurés font fonction d'experts lorsqu'ils fixent l'indemnité à allouer au propriétaire. On leur reproche de se montrer trop favorables, en général, à l'exproprié. Il faut remarquer cependant que si l'indemnité était fixée par voie purement administrative, les critiques porteraient en sens contraire.

En France, on fait appel aux citoyens comme jurés *lorsque les décisions à prendre sont d'une gravité exceptionnelle ;* soit qu'elles concernent la suspension de la *liberté individuelle* pouvant aller jusqu'à la suppresion de la vie, soit la privation du droit le plus sacré, inviolable et absolu en 1804, *la propriété*. Dans ces deux cas, les pouvoirs publics ont cru conforme aux principes démocratiques d'associer les citoyens à l'élaboration d'aussi graves décisions.

---

(1) Loi du 21 Mai 1836, art. 16.

(2) Le petit jury n'intervient que dans des cas spéciaux présentant un intérêt restreint. Ex. : ouvertures de chemins vicinaux, établissement d'un tramway, etc.

En définitive, notre droit a admis le jury en matière pénale ou administrative, mais non en matière civile.

§ III. — *Des Tribunaux mixtes*

Nous entendons par tribunaux mixtes, ceux qui sont composés à la fois de particuliers et de magistrats, appelés à statuer ensemble, à la fois sur les questions de fait et de droit.

Le projet du gouvernement de 1921 tend à faire de la Cour d'Assises une juridiction mixte. Le petit jury d'expropriation est mixte lorsque le magistrat intervient pour départager les voix.

Il n'existe pas en France, à proprement parler, de juridiction mixte. Au conseil des Prud'hommes, lorsque les deux patrons et les deux ouvriers ne peuvent réussir à s'entendre, le juge de paix doit intervenir, et la juridiction, composée alors de quatre citoyens et d'un magistrat est mixte. Cependant, les conseillers Prud'hommes, de même que les juges consulaires, ne sont pas des jurés. Ce sont de véritables magistrats élus par leurs compagnons et à fonctions temporaires. Avant et après leur élection ils ne sont investis d'aucun pouvoir public, mais leur dignité, consacrée par le suffrage, les place au rang de magistrats. Ils n'ont pas à distinguer la question de fait de la question de droit, ils statuent d'après des règles de procédure souples, sont liés par les systèmes de preuve de la loi, ne peuvent être récusés et doivent, à peine de nullité, motiver leurs décisions.

Mais des juridictions mixtes ont existé. La loi du 21 avril 1871 avait institué, par son article premier,

dans les quartiers municipaux et les cantons du département de la Seine des commissions, improprement appelées « *jurys spéciaux* », sous la présidence du juge de paix ou de son suppléant, composées de quatre membres, outre ce président, dont deux propriétaires et deux locataires.

Ces « jurys » statuaient en dernier ressort, d'après une procédure tout à fait sommaire sur la question de réduction des loyers afférents à la période de six mois comprise entre le 1er octobre 1870 et le 1er avril 1871. Les « jurés » étaient tirés au sort sur une liste dressée dans chaque canton par le juge de paix Ils ne siégeaient que trois jours. Ainsi furent formées des juridictions d'exception spéciales à la région parisienne et fort éphémères. L'idée du législateur de 1871 sera reprise en 1918 et étendue à toute la France, même à l'Algérie. Le nom de « jury » était impropre car le citoyen qui siégeait dans ces commissions était investi d'une magistrature véritable, avait à appliquer la loi dans son texte et son esprit, et devait motiver sa décision.

Les juridictions mixtes renaissent, en 1918, par la création des commissions arbitrales des loyers, auxquelles nous allons consacrer un paragraphe spécial.

§ IV. — *Les Commissions arbitrales des loyers*

Pour de nombreuses raisons dont les principales furent l'encombrement possible des tribunaux réguliers, et l'esprit nouveau de la législation spéciale élaboré pour régir la délicate matière des loyers, il fut décidé que l'on créerait des juridictions extraordinaires. Les yeux du législateur, trouvant un précédent, se

fixèrent sur la loi du 21 avril 1871. Il fallait inviter le magistrat que l'on allait charger de cette lourde tâche « à montrer aux malheureux un visage bienveillant et non plus implacable » (1). M. Bender, constatant que les situations nouvelles seraient « des situations de fait », veut qu'il « appartienne à des arbitres de se prononcer ». Il ne faudra plus que les intéressés aient devant eux de cauchemar de procédures longues et coûteuses (2). M. Groussier (3) aurait voulu se rallier à la juridiction prud'hommale et créer des organismes sur ce modèle. Il faudra faire appel aux citoyens eux-mêmes « pour calmer des méfiances populaires » (4). « Les tribunaux, dit M. Leredu, sont faits pour juger d'après le droit civil, et on voudrait leur demander de juger aujourd'hui d'après un droit nouveau, momentané et exceptionnel » (5). La juridiction à créer doit être d'apaisement social et toute de conciliation. L'accord se fit, malgré M. Levasseur, sur l'utilité d'introduire un magistrat dans la commission arbitrale, non comme départiteur, mais comme juge et président des débats. « Nous voudrions », dit M. Ignace, rapporteur de la loi, « que le magistrat et les quatre jurés siègent » ensemble. Nous trouvons qu'entre ce magistrat pro-

---

(1) Paroles de M. Jobert à la Chambre des députés lors de la discussion de la loi du 9 mars 1918. J. Off. Déb. parl. 20 janvier 1916.

(2) Paroles de M. Bender. J. Off., Déb. parl. Ch. Dép., 20 janvier 1916, p. 59.

(3) Journ. officiel. Déb. parl. Ch. Députés. Séance du 17 avril 1916, p. 975.

(4) Journ. officiel. Déb. parl. Séance du 17 avril 1916. Paroles de M. Levasseur, p. 977.

(5) Paroles de M. Leredu. Journ. off. Déb. parl. Ch. dép., 21 juin 1917, p. 1517 et s.

» fessionnel, les locataires et les propriétaires, il peut » y avoir communication, échange d'idées profitable » à la justice. Cette communication est tout à fait » dans les idées modernes les plus libérales et les plus » progressistes » (1).

Sur proposition de M. Levasseur, on admet les femmes dans la composition de ces juridictions.

Le problème de l'élection (2) fut envisagé. Il est parfois bon de consulter les citoyens, la constitution des Etats-Unis admet dans de nombreux Etats, et presque comme une règle générale, l'élection des juges inférieurs. Sur quarante-six Etats, trente-quatre sont à juges électifs, les autres élisent les juges de paix et de police. En Suisse contemporaine, les juges sont élus à temps par l'Assemblée fédérale. Ce principe avait été introduit en France en 1789, il a survécu pour les Tribunaux de Commerce et les Conseils de Prud'hommes. Allait-on l'introduire dans les Commissions arbitrales ? En 1870, les jurés spéciaux furent désignés par le sort. L'élection, pendant la guerre, n'était guère possible, le nombre des électeurs était restreint. Les mandats des députés, des sénateurs et autres personnages électifs avaient été prorogés. Faire procéder à des élections, même de peu d'envergure, était créer un précédent riche de conséquences politiques. En outre, les fonctions de commissaires seraient temporaires et de courte durée, il aurait fallu renouveler trop souvent les consultations populaires et déranger de leurs fonctions un grand nombre de citoyens. On adopte donc le système du tirage au sort.

---

(1) Journal officiel. Débats parlementaires. Ch. Députés. Séance du 17 avril 1916, p. 976 et suiv.

(2) Cf Montesquieu. *L'Esprit des lois*. Livre III.

Après trois ans de discussions orageuses et ambigües, l'accord finit par se faire tant bien que mal et la loi boiteuse du 9 mars 1918 créait, dans son art. 34, les *Commissions arbitrales des loyers.*

Elles sont composées, outre le président, magistrat, juge de paix ou avocat ayant dix ans de barreau, désigné par le premier Président de la Cour d'Appel, de quatre membres, deux propriétaires et deux locataires, l'un patenté, l'autre non patenté.

Ces Commissions, en principe, siègent dans chaque arrondissement et dans chaque canton, dans les villes divisées en cantons. Les conseils municipaux dressent des listes de propriétaires et de locataires, hommes ou femmes. Sur ces listes seront tirés au sort les noms des assesseurs pour une session. Chaque session durera deux mois au plus, mais toute affaire commencée devra être jugée par la commission devant laquelle elle aura été portée.

Les parties obtiennent un *droit de récusation* des assesseurs, si ceux-ci ont un intérêt personnel à la contestation, ou bien s'ils sont parents ou alliés d'une des parties en ligne directe ou jusqu'au 4e degré en ligne collatérale. Sont recusables aussi les commissaires, si dans l'année qui a précédé la récusation, il y a eu action judiciaire criminelle ou civile entre eux et l'une des parties ou son conjoint. ou ses parents ou alliés en ligne directe ; ou encore s'ils ont donné un avis écrit dans l'affaire ; s'ils sont patrons, ouvriers ou employés de l'une des parties en cause. Enfin chaque partie a le droit d'exercer deux récusations péremptoires.

Les assesseurs reçoivent une indemnité, mais s'ils ont siégé à la session précédente, ils peuvent décliner leurs fonctions, si le sort les désigne une nouvelle fois.

Les Commissions arbitrales sont créées pour résoudre les litiges relatifs aux matières et aux disposi-

tions de la loi du 9 mars 1918, c'est-à-dire aux questions d'exonération, de réduction du prix du loyer, de prorogation de jouissance accordées aux locataires et aux litiges qui peuvent en résulter.

C'est à la fois une juridiction amiable et conciliatrice, dans la mesure où le permet la loi et une sorte de jury d'expropriation.

§ V. — *Appréciation critique*

Les Commissions arbitrales des loyers ont aujourd'hui vécu. Tandis que nous écrivions ces mots, frappés d'un coup mortel par la loi du 31 mars 1922, ces organismes vont disparaître, on leur permet d'évacuer les dernières affaires qui leur avaient été soumises avant cette date. Les contestants s'adresseront de nouveau au juge de droit commun.

Ce que nous devons retenir cependant de ces juridictions exceptionnelles, c'est la possibilité de l'association du citoyen au magistrat dans des cas spéciaux et nouveaux, et la tendance chaque fois qu'une décision doit intervenir pour léser de ses droits acquis, une catégorie d'individus de faire appel à de simples particuliers, leurs pairs. Le législateur redoute-t-il l'esprit juridique de la magistrature ? Veut-il lui éviter des critiques injustifiées ? Peut-être croit-il tempérer le mal qu'il va faire en chargeant les victimes elles-mêmes de le doser. Les Commissions arbitrales furent admises dans l'opinion publique sans trop d'appréhension. Le magistrat directeur garantissait leur impartialité, malheureusement l'obscurité de la loi, et son ambiguité, ne permirent pas à ces organismes de remédier efficacement à la crise qu'ils étaient chargés de combattre.

CHAPITRE DEUXIEME

De la Compétence

SECTION I

De la compétence « Ratione personae »

La règle normale « actor sequitur forum rei » reçoit son application en matière de contrat de louage. Le Tribunal compétent est celui du domicile du défendeur (1). Les baux donnent naissance à des obligations personnelles et non réelles. L'opinion contraire soutenue par Troplong fut abandonné très vite par la jurisprudence sous la présidence même de son auteur.

Cependant pour favoriser le locataire, de qui émanera souvent la demande, pour lui éviter des déplacements onéreux, les lois d'exception vont modifier la règle. Dans la plupart des cas, le locataire va se trou-

---

(1) Le Tribunal compétent pour connaître des actions relatives au bail sera celui du domicile du défendeur. On agira tantôt devant le Tribunal de domicile de preneur, tantôt du domicile du bailleur, suivant que celui-ci aura une demande à former, contre le preneur ou réciproquement. Cependant deux exceptions sont admises à cette règle : 1° Le refère pour ordonner une mesure urgente est porté devant le juge de la situation de l'immeuble ; 2° En cas de saisie-gagerie, le Tribunal compétent est celui du lieu de la saisie.

Guillouard. Traité du contrat de louage. Tome I, N° 21, p. 23.

ver domicilié dans le local même qu'il habite et au sujet duquel naît le procès. Les décrets moratoires, rompant avec la règle traditionnelle, décidèrent que l'action serait dans tous les cas portée, ratione loci, devant le Tribunal compétent de la situation de l'immeuble loué.

On avait déjà prévu, en matière d'accidents du travail que la juridiction compétente serait celle du lieu de l'accident, pour connaître des demandes relatives à l'allocation des rentes ou pensions dues à la suite d'accidents mortels ou ayant entraîné une incapacité permanente.

Les décrets du 20 Mai 1915 (art. 8) et les suivants dérogent donc à la règle normale en matière personnelle et mobilière. Mais cette dérogation est fort louable. Le juge, en effet, le mieux placé pour apprécier les contestations relatives à tel locataire habitant tel appartement sera celui de la situation de la maison. Le domicile, en France, est distinct de la résidence, à défaut de disposition expresse, on aurait pu assister à des bizarreries, voir des locataires obligés d'aller porter bien loin leurs litiges. Le gouvernement est intervenu fort sagement.

La loi du 9 Mars 1918, donne à chaque commission arbitrale juridiction sur un territoire particulier. Les actions nées de cette loi au profit des bailleurs ou preneurs d'immeubles, sont considérées comme immobilières, et soumises par là même, à la compétence exclusive, ratione loci, des juridictions nouvelles (1).

---

(1) Cf. art. 42 et 45 de la loi du 9 mars 1918, énoncent clairement que les Commissions arbitrales des loyers qui connaîtront des contestations résultant de la présente loi, seront celles du « lieu de l'immeuble ».

Les lois suivantes maintiennent ce principe, et ne sont pas modifiées en ce sens, par la plus récente, celle du 31 Mars 1922 qui anéantit les juridictions d'exception en matière de loyer. Ne conviendrait-il pas de généraliser ces solutions ? Peut-être serait-il plus rationnel dans tous les cas de faire régler les conflits résultant des baux par le Tribunal de la situation de l'immeuble loué.

Et plus généralement, chaque fois qu'un fait précis, ou se rattachant à une chose matérielle se produit en un lieu, pourquoi le Tribunal de la situation ne pourrait-il en connaître valablement ? Sans exclure cependant la règle « *actor sequitur forum rei* », il suffirait d'y ajouter ce complément « *aut loci* ». Les parties auraient ainsi le choix entre deux tribunaux. Le Code de commerce, nous fournit un précédent dans son art. 420 (1). Pourquoi le droit civil reste-t-il en arrière ? Par ce moyen, sans troubler les règles concernant le domicile on ajouterait à la seule résidence une plus grande importance, ce qui simplifierait bien des procédures, anéantissant dans une certaine mesure l'exception d' « incompétence » qui n'est parfois qu'un moyen dilatoire dont abusent les mauvais plaideurs. La jurisprudence a déjà du admettre de nombreux tempéraments à la règle normale. Pourquoi ne ferait-on pas un pas de plus dans cette voie ?

---

(1) « Le demandeur pourra assigner à son choix, devant le Tribunal du domicile du défendeur, devant celui dans l'arrondissement (ressort) duquel la promesse a été faite et la marchandise livrée, devant celui dans l'arrondissement (ressort) duquel le placement devait être effectué. »

SECTION II

De la compétence Ratione Materiae et des juridictions spécialisées

Le régime des loyers nous offre le type de la spécialisation de juridiction. Les Commissions arbitrales des loyers, connaissent d'un certain nombre de questions se rattachant au problème du contrat de louage et en ont la connaissance exclusive.

Le régime de la spécialisation des tribunaux, s'il a existé autrefois en France, dans une certaine mesure céda devant les conceptions philosophiques révolutionnaires qui tendaient à l'unité de justice. La Révolution Française établit, en la hiérarchisant, *l'unité de juridiction.*

§ I. — *Aperçu rapide de la spécialisation des juridictions sous l'Ancien Régime.*

On distinguait sous l'Ancien Régime, trois grandes classes d'affaires soumises respectivement, à la justice seigneuriale (1), à la justice ecclésiastique et à la justice royale (2). Peu à peu, le Roi avait englobé sous sa juridiction la majorité des affaires, premier pas

(1) Bonfils. Traité de procédure, p. 3.
(2) Esmein. — Histoire du Droit privé, p. 393 et s. — Bonfils. Traité de procédure, p. 9.

vers l'unité (1). Après de nombreux conflits, la justice seigneuriale finit par s'éteindre.

L'Eglise (2), bien que perdant du terrain peu à peu, possédait encore à la veille de la Révolution son privilège de juridiction, elle connaissait de tous les litiges entre clercs, ou assimilés. Elle avait de plus compétence en matière de mariages, testaments, et des questions s'y rattachant.

La justice royale comprenait deux sortes de juridictions : ordinaires et extraordinaires. Les premières étaient les prévôtés, baillages, sénéchaussées, présidiaux, parlements et le conseil des parties. Leur juridiction était de droit commun, elles connaissaient de toutes les questions qui n'étaient pas réservées à des Tribunaux particuliers. L'appel était porté successivement de l'une à l'autre, selon leur degré hiérarchique.

Aux juridictions extraordinaires étaient attachées au contraire des questions particulières dont elles avaient la connaissance exclusive. Deux d'entre elles ont laissé des traces de nos jours : la Chambre des Comptes, et les juges consuls.

§ II. — *Aperçu de la spécialisation des Juridictions en Angleterre.*

Un pays voisin du nôtre a connu longtemps la spécialisation des juridictions, si bien que malgré des réformes qui tendirent vers l'unité, il n'a pu adopter uniformément le juge universel, et a conservé la tra-

---

(1) Esmein op. cit., p. 471.
(2) Esmein, op. cit., p. 320. — Bonfils, op. cit., p. 7.

dition de son passé dans une unification plus apparente que réelle.

Avant la réforme du bill de 1873 (1) il existait en Angleterre quatre sortes de juridictions : 1° les Cours de loi commune ; 2° les Cours d'équité (2) ; 3° les juridictions locales, et 4° *les juridictions spéciales.*

Cette dernière catégorie comprenait :

A) *Court of probate* (vérification) qui connaissait en matière testamentaire en appel, et des affaires relatives aux successions en premier ressort.

B) *Court of divorces and matrimonial causes.*

C) *Courts of bankrupty and courts of insolvency* (faillites et déconfitures).

D) Cours ecclésiastiques.

E) *Courts of chivalry and Hight court of amiralty* (cours militaires et maritimes).

F) Cours commerciales et industrielles.

G) Cours forestières.

Ces diverses « courts » n'avaient qu'une compétence spéciale, s'appliquant uniquement à leurs attributions respectives.

On réclama l'unité. Des critiques s'élevèrent en particulier contre la distinction basée sur des motifs uniquement historiques et traditionnels entre les «*Courts of equity* » et les « *Courts of common law* ».

---

(1) Cf. de Franqueville. *Les Institutions politiques, judiciaires et administratives en Angleterre.*

(2) Les Cours de loi commune étaient opposées aux Cours d'équité par cette différence essentielle : En cas de procès pour tort causé, les Cours de loi commune pouvaient seulement accorder au plaignant des dommages-intérêts, tandis que les Cours d'équité pouvaient, au contraire, ordonner les mesures nécessaires pour faire cesser le sort à l'avenir. Les Cours d'équité peuvent *prévenir*, les Cours de loi commune ne peuvent que *réparer.*

Le bill du 5 août 1873 (1) réunit ces diverses Cours n une Cour supérieure, divisée en Cours de première instance et d'appel. On maintint huit Chambres à cette juridiction et chacune conserve encore aujourd'hui sa compétence spéciale. Seule, a disparu la distinction entre l'équité et la loi commune. Deux particularités se rattachent encore à la procédure anglaise. L'acte de 1873 permet au juge de confier à un arbitre la discussion de toute question de fait dont la solution exige de longues recherches ou des connaissances spéciales. Il permet en second lieu l'introduction d'un jury civil au gré des parties, dans tous les cas, pour trancher la question de fait.

Le principe anglais est donc différent de celui dont la Révolution dota la France. Au juge universel français, l'Angleterre oppose le *juge spécialisé*.

§ III. — *De la spécialisation de certaines juridictions en France*

En France, les divers organismes judiciaires sont hiérarchisés, et dominés par la Cour de Cassation. Les Tribunaux réguliers connaissent de toutes les questions de droit qui peuvent se soulever, ils ont la « *plénitude de juridiction* ». Les mêmes juges, suivant un roulement, siègent tantôt au civil, tantôt au criminel.

La compétence administrative, soumise à des juridictions spéciales et dominées non plus par la Cour de Cassation, mais par le Conseil d'Etat, semble porter

(1) Cf. Glasson. *La Justice en Angleterre et en France*. (Revue de Droit public et de la Science politique. Janvier-février 1895.

la première atteinte à l'unité. Mais on a l'habitude de considérer les questions administratives non comme de véritables litiges, mais comme le simple exercice du pouvoir exécutif, conception, d'ailleurs, qui n'est pas exempte de critiques. La loi fait une obligation, qu'elle sanctionne, au juge civil, de ne pas intervenir dans les questions administratives. Ceci est un vestige de cette crainte de la confusion des pouvoirs, aujourd'hui un peu désuète.

Pour juger des marins ou les militaires en activité de service, existent des conseils, composés de militaires, appelés même en temps de paix : « conseils de guerre », qui connaissent, au point de vue pénal des crimes et délits commis par leurs justiciables.

A côté de ces juridictions vraiment d'exception, et en matière de droit privé, existent des Tribunaux électifs. Conseils de Prud'hommes et Tribunaux de Commerce, à compétence spéciale.

Les Conseils de Prud'hommes, dont le but est de concilier, avant tout, les plaideurs, patrons et ouvriers, qui se présentent devant eux pour faire trancher les conflits relatifs au *contrat de louage de services* ont une existence qui remonte très loin. A Lyon, ils furent institués par l'Edit de 1655. Cette ville était la seule exempte de corporations, on avait songé à y créer une commission composée de patrons et d'ouvriers chargés de concilier les conflits professionnels. Les Prud'hommes pêcheurs de Méditerranée remontent en fait au x^e^ siècle. Ils furent reconnus par le décret du 16 mai 1738, à Marseille, et rétablis après la Révolution par le décret des 8 et 12 septembre 1790.

En 1789, les Conseils de Prud'hommes avaient été supprimés. Napoléon les rétablit à Lyon, en 1806, et le 11 juin 1809, généralisa cette mesure à toute la

France. Depuis, les décrets de 1848, du 1er juin 1853 et la loi de 1907 ont organisé ces juridictions.

Malgré leur spécialité effective, les décisions de ces Conseils sont soumises à appel devant le Tribunal civil (1) et n'échappent pas à la censure de la Cour de Cassation. De plus, dans les régions où ne siègent pas de Prud'hommes, les affaires dont ils connaîtraient sont portées devant le Juge de Paix. Leur compétence spéciale n'est donc pas exclusive.

Les Tribunaux de Commerce remontent loin dans l'Ancien Droit. On distinguait le commerce de terre du commerce maritime. Les juges consuls furent institués à Paris par l'Edit de 1563 et dans tout le royaume par l'Ordonnance de 1673. Les commerçants obtinrent, en 1789, le privilège d'être jugés par leurs pairs (2) dans les litiges relatifs à leurs actes de commerce.

Mais à défaut de Tribunal de Commerce, les affaires commerciales sont jugées par le Tribunal civil. Les décisions des juges consulaires, élus par leurs pairs, sont susceptibles d'appel devant les Cours d'Appel ordinaires, et soumises, elles aussi, à cassation. En pratique, les mêmes commerçants, successivement réélus, finissent par acquérir une certaine habileté professionnelle qui les distingue de simples jurés.

En 1871, les jurys spéciaux, bien qu'ils aient leur

---

(1) Loi du 27 mars 1907. Avant cette loi, l'appel était porté devant les Tribunaux de Commerce.

(2) Le Décret des 16-24 août 1790 dit : « Il sera établi un Tribunal de Commerce dans les villes où l'administration du département, jugeant ces établissements nécessaires, en formerait la demande ».

champ d'application réduit à des contestations exceptionnelles, dans la région Parisienne, contestations, comme nous l'avons vu, nées de lois sur les loyers, eurent une compétence spéciale et exclusive. Eux seuls pouvaient statuer en équité sur des réductions ou des faveurs à accorder à des locataires malheureux.

Les Commissions arbitrales des loyers réunissent, elles aussi, cette double qualité : *Spécialité et exclusivité de leur spécialisation.* Leur compétence strictement déterminée par la loi du 9 mars 1918 qui les crée, s'étend à quelques ordres de faits relatifs à la situation causée aux divers contractants que liait un contrat de bail.

Elles peuvent briser certaines conventions et délier les parties, à la demande de l'une d'elles, que les circonstances exceptionnelles ont placé dans une telle situation que ne pas la délier serait contraire à l'équité. *Elles rompent ainsi le lien contractuel.*

Elles prononcent des réductions de prix pouvant aller jusqu'à l'exonération totale du locataire malheureux en état de détresse. Elles vont ici plus loin encore et *portent atteinte au droit de propriété du créancier.*

Elles *substituent la volonté du législateur à celle des contractants* en imposant à ceux-ci des obligations qu'ils n'ont pas librement consenties.

Remédiant enfin à la situation parfois désastreuse qu'elles vont créer, elles pourront exonérer d'impôts le propriétaire, lui consentir une indemnité, et, s'il est débiteur de créanciers privilégiés ou hypothécaires, lui accorder des délais, pour le paiement des dettes exigibles.

Mais cette compétence, elles l'ont seules, et ne la cumulent avec nulle autre juridiction.

L'appel n'est pas admis contre leurs décisions. Seul le recours en cassation subsiste.

Dans cette voie de spécialisation, le législateur ne s'arrêta pas aux commissions arbitrales. La loi du 9 mars 1918, décidait, par analogie avec les conseils de Prud'hommes, *que les décisions arbitrales seraient portées directement devant la Chambre civile de la Cour de Cassation*. Mais le rôle de cette Chambre ne tarda pas à être débordé.

Le Parlement dut intervenir. Il créa, par la loi du 14 décembre 1920, une *Commission supérieure de cassation*, devant laquelle seraient portés les pourvois formés contre les décisions des commissions arbitrales des loyers. Cette haute juridiction comprend quatorze membres, dont quatre conseillers à la Cour de Cassation et dix magistrats de la Cour d'Appel de Paris, dont quatre peuvent être choisis parmi les magistrats honoraires de cette Cour.

Quatre magistrats du Parquet de la Cour d'Appel de Paris remplissent les fonctions du ministère public sous la direction du Procureur Général près la Cour de Cassation. La Commission supérieure de cassation est divisée en deux sections de sept membres, présidées chacune par un conseiller à la Cour de Cassation. En cas de rejet et de pourvoi en retour, la Cour de Cassation statue toutes Chambres réunies.

La loi du 31 mars 1922, bien que supprimant les Commissions arbitrales des loyers, a conservé cette Chambre spéciale de la Cour de Cassation à laquelle elle continue à soumettre les litiges relatifs à l'application des lois d'exception sur les loyers.

§ IV. — *Appréciation critique de la spécialisation des juridictions*

Les Commissions arbitrales des loyers ont vécu. Leur but était de résoudre des conflits nés de la guerre. La crise s'est prolongée, une nouvelle loi est intervenue qui annonce le retour prochain aux principes du droit commun. L'appel aux citoyens ne présente plus d'intérêt. En fait, disait-on d'ailleurs, le rôle joué par les assesseurs des Commissions arbitrales était inutile, puisque, opposés par leur contrat, ils émettaient des opinions contradictoires les unes des autres. Le magistrat seul prenait les décisions, en fait. C'est pourquoi on est revenu au juge de paix. *La Commission supérieure de cassation a été maintenue cependant.*

Spécialiser les juridictions, c'est donner à tel tribunal ou à telle Chambre de ce tribunal, *une compétence exclusive sur des questions déterminées.* Dans les diverses branches de la science, la spécialisation est devenue indispensable, par suite de l'immensité de leur étendue et de la faiblesse de la raison humaine. La médecine a fait depuis, et grâce à elle, des progrès incontestables. Le Droit est lui-même très vaste, pourquoi n'en dissocierait-on pas chaque branche pour en confier le soin à des spécialistes. Il suffirait que le magistrat ait de l'ensemble du Droit une connaissance suffisante. Mais lui soumettre des affaires se rattachant à certains faits, et à certaines règles, toujours les mêmes, lui ferait acquérir sur des questions déterminées une expérience précieuse qui sera pour les justiciables la meilleure garantie de bonne justice.

L'Angleterre nous fournit ici un excellent enseigne-

ment et un exemple suggestif. Ainsi, sans porter atteinte au principe de l'unité et de la hiérarchisation des juridictions, il serait possible, comme nous l'a indiqué le régime des loyers, de spécialiser le juge. Ceci nous paraît une voie de progrès conforme à l'utilité sociale.

CHAPITRE III

De la Procédure proprement dite

Les règles de procédure semblent subir progressivement une ascension vers la simplification (1). Il paraît anormal, de nos jours, que les dispositions d'une ordonnance remontant au XVII[e] siècle (2) soient restées en vigueur. Le Code impose encore un formalisme rigoureux, dont la pratique a tendance à s'affranchir peu à peu. Devant des tribunaux occupés, il est rare de voir soulever des nullités de forme, et grâce à la bonne volonté des officiers ministériels, bien des difficultés sont aplanies.

On proteste encore contre les lenteurs de la justice, contre l'énormité des frais qu'elle entraîne, contre des règles désuètes qui restent étrangères aux perfectionnements scientifiques, qu'elles semblent systématiquement ignorer, en matière civile.

La Convention avait tout anéanti. Le décret du 3 brumaire, an II, avait aboli toutes les lois de procédure et décidé qu'à l'avenir les affaires seraient jugées sans formalités, ni frais. Mais, si nous lisons Teilhard, nous

---

(1) Cf. Loi du 13-15 mars 1922, qui supprime les délais de distance qui prenaient pour base le myriamètre, et les jugements de défaut profit-joint.

(2) Ordonnance de 1667 sur la Procédure civile.

comprenons pourquoi une réaction ne tarda pas à se produire contre cet excès de liberté. «N'avait-on pas, en » effet, dit-il, supprimé tous les avoués et toute la pro- » cédure dans un accès ou plutôt dans un délire de » perfection ? Qu'en est-il résulté ? On n'en a pas eu » moins recours aux avoués parce que l'ignorant et le » paresseux seront toujours tributaires de l'homme » laborieux et instruit. Les avoués ne perdirent que » leur titre, ils continuèrent de travailler comme fon- » dés de pouvoir. Mais, toute procédure étant suppri- » mée et l'avoué n'ayant plus d'action en justice pour » des salaires légitimes, il se faisait payer arbitraire- » ment, même avant d'avoir examiné l'affaire, beau- » coup plus qu'il n'aurait obtenu par une taxe raison- » nable de la procédure nécessaire qu'on avait suppri- » mée. Et jamais la justice ne fut plus chère ». Le remède était pire que le mal. Le Décret de Brumaire fut abrogé le 27 Ventose, an VIII, et la procédure réorganisée.

SECTION I

De la demande en justice

Le Code de procédure civile a prévu l'introduction de toute instance par un *exploit d'huissier,* appelé citation, assignation, ajournement, suivant les cas (1). Cet acte, de par son authenticité, présente de nombreuses garanties. Il est rédigé par un huissier, officier ministériel responsable et compétent. En prati-

(1) Cf. Garsonnet et César Bru. *Traité de procédure II,* § 188 et suiv.

que, l'ajournement est, la plupart du temps, dressé par l'avoué qui occupera dans l'affaire qu'il introduit, l'huissier se contente d'y apposer son immatricule et de le signifier sous sa propre responsabilité. Les nombreuses formalités du Code sont observées, et l'on aura peu de chances de voir soulever la nullité de l'assignation qu'auront rédigée des hommes de l'art, d'une manière claire et précise. Le « *parlant à* » de l'huissier certifiera que l'acte extrajudiciaire est parvenu à la destination qui lui était assignée. Toutes les mentions qu'il contient font foi d'une manière absolue ; pour les contester, il faudrait recourir à une procédure spéciale fort compliquée et périlleuse pour celui qui l'intenterait témérairement.

Ces avantages, incontestables, sont contrebalancés par de notables inconvénients. L'exploit coûte cher. Il est rédigé sur timbre et soumis à enregistrement, copie doit en être laissée entre les mains des divers intéressés à qui il est signifié. L'huissier, tenu de se déplacer personnellement, et à certaines heures seulement, perçoit des frais de déplacement de beaucoup supérieurs à ceux d'un timbre poste, et qui s'accroissent encore si la partie assignée ne réside pas dans la même localité que l'huissier requis.

Ce moyen d'introduction de l'action n'est-il pas un peu archaïque ? Si dans des procédures longues, s'engageant dans des litiges dont l'intérêt est important, le coût d'un exploit est négligeable, et si, au contraire, les parties ont, dans ce cas, intérêt à ce que le point de droit soit clairement et nettement exposé ; dans des procédures sommaires ou minimes, pourquoi la même exigence ?

Avant les lois sur les loyers, la règle que nous venons de poser subissait déjà quelques dérogations.

Devant le juge de paix, les parties peuvent toujours comparaître volontairement. En tentative de petite conciliation, un simple billet d'avertissement, que le greffier de la justice de paix transmet, *par la poste,* à son destinataire, suffit. Les parties sont tenues de comparaître devant le juge, touchées par cette simple lettre. Mais, après conciliation, pour assigner devant le même magistrat les mêmes défendeurs, à l'audience publique, le demandeur devra recourir à un huissier qui rédigera et signifiera un exploit, « la citation ».

Devant les Conseils de Prud'hommes, on peut assigner par *lettre recommandée avec avis de réception,* envoyée par le secrétaire du Conseil. La citation, ici, n'est qu'accessoire ; on ne doit recourir à elle que si, par hasard, la lettre recommandée ne parvient pas à son destinataire.

Le législateur des loyers voulut supprimer le maximum de formalités et de frais.

Les décrets moratoires (1) décidèrent, les premiers, que la procédure devant le juge de paix, en matière de loyers, serait *dispensée des droits de timbre et d'enregistrement.* Les citations seraient faites par lettres recommandées, avec avis de réception, rédigées par le greffier qui les adresserait aux défendeurs. La partie qui veut assigner son proporiétaire ou son locataire fait une déclaration au greffe, où elle est enregistrée, et le greffier lance, sans formalité substantielle, la citation.

En 1918, les commissions arbitrales des loyers, empruntèrent aux Conseils de Prud'hommes leur mode de citation. L'exploit n'interviendra que si la lettre

---

(1) Cf. circulaire ministérielle du 4 octobre 1914.

adressée par le secrétaire de la Commission n'atteint pas la partie citée.

La loi du 31 mars 1922 ayant constaté l'utilité incontestable de ce nouveau mode d'introduction d'instance, introduit l'usage de la lettre recommandée, pour la première fois, devant le Tribunal civil. Elle crée ainsi un fait sans précédent dont plus tard on pourra apprécier les résultats. Le locataire qui veut invoquer le bénéfice de la loi nouvelle le fait connaître à son propriétaire, indifféremment, par exploit ou par lettre recommandée. Si dans le délai de vingt jours qu'impartit la loi, ils ne tombent pas d'accord, « la partie la » plus diligente saisira par lettre recommandée (1), ou » déclaration faite au greffe, le juge de paix... ou dans » les cas hors de la compétence de ce magistrat (con- » testation d'un intérêt supérieur à 1.000 francs), le » Président du Tribunal civil de la situation de l'im- » meuble. Le juge de paix, le président, ou le juge » délégué *convoquera par lettre recommandée du* » *greffier avec avis de réception, les parties* ». Faute » de conciliation, les parties seront avisées huit jours » au moins à l'avance du jour de l'audience à laquelle » le magistrat portera les débats, par *lettres recom-* » *mandées* expédiées par le greffier ».

C'est ainsi que nous voyons le rôle de la poste pris de plus en plus en considération par le législateur moderne. La lettre recommandée présente cependant des inconvénients. On ne lui reconnaît pas encore l'authenticité. L'avis de réception, s'il prouve que l'intéressé a reçu une lettre, n'établit pas que le contenu de la lettre remise soit conforme à l'original. En

---

(1) Art. 18, loi du 31 mars 1922, alinéas 4-5 et suiv.

cas d'absence de l'assigné, le lettre ne l'atteindra pas, elle restera à la poste qui ne pourra que la retourner à l'envoyeur. Celui-ci, après une perte de temps inutile, devra avoir recours à l'exploit d'huissier. Cette lettre, introduite et généralisée en procédure, porterait atteinte au monopole des huissiers, à qui l'Etat doit cependant garantir une source de revenus légitimes attachés à une charge qu'ils ont dû acheter.

La première critique pourrait être anéantie par un simple acte de volonté du législateur. Pourquoi ne pas donner, dans certains cas, authenticité à la lettre recommandée ? Elle émane du greffier, qui la rédige sur un imprimé spécial, si bien qu'aucun plaideur ne songe à en discuter la teneur. Il suffirait d'exiger sa production en justice, et donner aux déclarations du greffier, à défaut de cette présentation, force authentique. Les registres contenant les copies des lettres deviendraient eux aussi des livres publics à force authentique.

A défaut de réception de la lettre par le destinataire, on pourrait soit la confier à un parent ou un domestique, ou un voisin, qui en donnerait décharge et, à défaut, à la mairie ou au Parquet, comme les exploits ordinaires. Les fonctionnaires de la poste chargés de leur distribution pourraient être assermentés.

En compensation du monopole ainsi enlevé aux huissiers, on pourrait leur accorder le droit de représenter les parties en justice, dans tous les cas où ce pouvoir n'est pas réservé exclusivement aux avocats et aux avoués.

Ce droit, accordé jusqu'ici à n'importe quel citoyen, qui permet à certains personnages de faire profession de « défenseurs », pourquoi le refuse-t-on aux huis-

siers qui, par la fonction même qu'ils exercent, présentent des garanties d'honorabilité bien supérieures à celle des agents d'affaires ?

La loi du 9 mars 1918 avait comblé cette lacune. Elle permettait aux huissiers de défendre les parties devant les commissions arbitrales des loyers. La pratique a démontré qu'il n'y avait aucune bonne raison à ne pas généraliser cette mesure (1).

La loi du 31 mars 1922 déclare que les parties pourront se faire représenter devant le juge de paix par « *tous mandataires de leur choix* ». Les huissiers feront-ils exception à la règle ?

D'après le droit commun, l'huissier qui défend son client en justice le fait valablement, mais encourt la suspension. Etant donnés les termes généraux de la nouvelle loi, et ignorant encore quelle en sera l'interprétation jurisprudentielle, nous pensons cependant que les huissiers, conformément à la tendance actuelle, pourront se présenter dans l'intérêt de leurs mandataires sans encourir de sanction (2).

Il semble donc que la procédure veuille, dans cette voie, faire un pas en avant et devenir plus moderne.

SECTION II

De l'Instruction

Les améliorations qu'ont apporté à la procédure, en ce qui concerne l'instruction, les dispositions rela-

---

(1) Cf. *Moniteur des Huissiers* du 15 janvier 1920, p. 38. Question des clercs assermentés (Sénat, 28 décembre 1900).

(2) Les huissiers, jusqu'ici, ont continué à représenter les parties devant le juge de paix, en matière de loyers, sans qu'il soit intervenu aucune décision pour le leur interdire.

tives aux loyers se rapportent à l'obligation de convoquer les parties elles-mêmes, lorsque des juges estiment cette comparution utile, et à la suppression de publicité ds débats, lorsque cette mesure paraît devoir présenter des garanties de meilleure justice.

§ I. — *De la représentation des parties en justice*

Nous admettons que dans les procédures longues et compliquées actuelles, le ministère des avocats et des avoués est indispensable. Au contraire, dans les procédures rapides et simples, lorsque les intérêts engagés sont minimes et que la question à discuter est plus subjective qu'objective, n'y a-t-il pas intérêt pour le juge à entendre les parties elles-mêmes ?

Devant les Tribunaux civils ou les Cours, il faut, pour plaider, avoir une connaissance suffisante du droit, acquise après des études et des stages. Il faut connaître non seulement les textes, mais encore leur interprétation. Souvent, pour faire consacrer une solution équitable, on doit user de détours et d'artifices de raisonnement fort subtils, dont un citoyen quelconque, non habitué aux mœurs juridiques, ne trouverait pas les arguments. Plaider uniquement en équité serait risquer de perdre le procès. Il faut tailler à la solution que l'on veut faire consacrer un vêtement dans l'étoffe des textes. Si les particuliers se défendaient seuls, le plus éloquent et le plus instruit aurait sur son adversaire une incontestable supériorité. Or il convient de rétablir l'égalité devant la loi, et on n'y peut parvenir qu'en rendant obligatoire le ministère d'avoués ou d'avocats.

La procédure est d'ailleurs en grande partie écrite (1) et le particulier, capable à la rigueur de plaider sa cause, serait fort embarrassé s'il devait en rédiger la procédure. Ces obligations entraînent des frais fort élevés. Mais leur suppression se conçoit très difficilement, tout au moins aujourd'hui. L'exemple de la Convention est éloquent par lui-même.

Mais lorsque la procédure est simple, devant une juridiction de bon sens, la loi a rendu fort sagement inutile le ministère des avocats et des avoués. Les parties doivent, en principe, comparaître en personne, on leur laisse la faculté de se faire représenter par un mandataire quelconque. Le juge de paix peut, en tout état de cause, appeler les parties elles-mêmes et s'éclairer de leurs déclarations. Il les connaît souvent personnellement, et s'il est un peu psychologue, il discernera plus facilement la vérité. Sa mission conciliatrice risquera ainsi de s'exercer effectivement. Le plus souvent, en fait, sauf peut-être dans les grandes villes, les plaideurs se présentent eux-mêmes à l'audience du juge de paix. Ce principe a été maintenu et accentué devant les commissions arbitrales. *Les parties doivent comparaître en personne si elles n'en sont pas valablement empêchées.* Leur mandataire doit *justifier* de *l'empêchement allégué,* que la Commission arbitrale appréciera souverainement. La Cour suprême a cassé quelques sentences arbitrales parce qu'elles n'avaient pas mentionné que le plaideur, représenté par un mandataire de son choix, avait été valablement excusé. La partie qui se présente à l'audience peut cependant être assistée d'un avocat, d'un avoué ou de toute autre

(1) Cf. Garsonnet et César Bru, op. cit. II, § 207 et suiv.

personne. Mais sa présence permettra aux juges de s'éclairer, en tout état de cause, de ses déclarations.

La loi du 31 mars 1922 a étendu l'obligation de comparution personnelle devant le Tribunal civil. L'art. 18 dit, en effet : « Le juge de paix, le président » convoquera les parties, qui *sauf en cas d'excuse* » *jugée valable,* comparaîtront en personne, et pour- » ront se faire assister ou représenter devant le juge » de paix, par tous mandataires de leur choix, et pour » les affaires ressortissant du Tribunal de première » instance par un avocat ou un avoué ».

Si donc on veut donner aux juridictions une mission *conciliatrice,* il semble que la mesure corrélative qui puisse rendre effective la conciliation, soit l'obligation de comparution personnelle imposée aux parties.

§ II. — *De la publicité des débats*

Le principe de la publicité des débats judiciaires a été posé en France d'une manière à peu près absolue. Pour éviter de donner en pâture au public certains scandales, les juridictions répressives peuvent, par exception, ordonner parfois le huis-clos. Le Tribunal civil statue en Chambre du conseil, dans certaines affaires, concernant en général des droits de famille, non plus pour soustraire à une curiosité malsaine des débats scabreux, mais pour protéger l'honneur de la famille, que pourraient ternir certaines révélations. Les débats sont publics aussi bien devant les juridictions d'ordre supérieur que devant les juges de paix, et si même ceux-ci siègent à leur domicile privé, ils doivent laisser les portes ouvertes.

Ce grand principe est en conformité avec les idées démocratiques de la Révolution. Chacun a le droit de se rendre compte de quelle manière est rendue la justice et comment sont appliquées les lois.

Cette publicité, créée dans un intérêt général très respectacle, doit cependant fléchir lorsqu'elle est de nature à porter préjudice aux parties. Il ne faut pas froisser inutilement des susceptibilités. Il ne faut pas qu'un malheureux perde tout crédit à suite d'une instance au cours de laquelle il aura dû faire l'aveu de son insolvabilité.

La foule bruyante, ou simplement agitée, et compacte, peut gêner un plaideur timide. S'il vient à constater la présence aux débats de personnes qu'il redoute, il se trouvera désemparé, intimidé, et sera le plus souvent incapable de s'exprimer convenablement. Ce fait se constate lors des dépositions de témoins, en particulier en Cours d'Assises. Leurs réponses, souvent contradictoires, ou incohérentes, se différencient nettement de leurs dépositions précédentes, lorsqu'ils avaient été interrogés avec moins d'apparat et de solennité.

Les décrets moratoires tinrent compte de cette psychologie. Des locataires n'auraient pas osé venir affirmer leur insolvabilité en justice, en public, soit par orgueil, soit par fausse honte. Ils auraient craint le blâme public, ou peut-être, ils n'auraient pas voulu déchoir dans la considération de leurs concitoyens. C'est pourquoi les décrets décidèrent que le juge de paix, après avoir tenté de concilier les parties dans son cabinet, prononcerait publiquement la sentence. Le prononcé public de la décision ne présente aucun inconvénient, il fallait soustraire à la curiosité publique uniquement les débats.

La commission arbitrale est moins absolue dans sa procédure. Si la publicité des débats offre des inconvénients, elle peut éviter des abus. La peur de l'opinion des assistants, si elle est quelquefois justifiée, peut aussi être salutaire à l'égard des plaideurs de mauvaise foi. Le législateur de 1918 admet une transaction. Les parties peuvent demander le huis-clos. La sentence seule, sera rendue obligatoirement en audience publique. La loi du 31 mars 1922 décide que le Tribunal civil saisi de questions de loyers statuera en Chambre du conseil.

Il y aurait peut-être lieu de généraliser la faculté attribuée aux Tribunaux par ces lois d'exception d'exclure le public de la salle d'audience quand ils le jugeraient à propos. Le public habituel des Tribunaux, surtout des Chambres correctionneles est en général peu intéressant. Il suffit de se rendre à une audience pour constater que l'auditoire ne vient pas chercher l'exemple moralisateur qu'il pourrait retirer de l'application de la loi. Il est poussé par l'attrait du spectacle, et n'hésite pas à l'occasion à manifester son opinion par des applaudissements ou des cris d'indignation. Les Tribunaux Civils voient les bancs du public s'emplir lorsque des divorces sensationnels ou des causes ayant fait un certain bruit sont appelées. Les audiences civiles ordinaires ne sont guère suivies que par des spécialistes.

La publicité des débats nous paraît donc, vu l'état d'esprit actuel, presque inutile, et nous souhaiterions que les lois étendent suffisamment les pouvoirs du président qui pourrait à la demande des intéressés ou sur sa propre initiative déclarer le huis-clos des débats, après lecture des conclusions, chaque fois qu'il le

jugerait utile. La justice, cessant d'être un spectacle public, n'y perdrait rien en dignité.

Le prononcé public de la sentence permettrait de vérifier l'application de la loi.

SECTION III

De la Preuve

Deux courants contradictoires se révèlent dans le domaine de la preuve. Le régime des loyers donne parfois au juge *un pouvoir d'appréciation absolument souverain*, parfois au contraire, il *l'enchaîne par le système étroit des présomptions et des fictions*. Nous distinguerons successivement deux problèmes: 1° celui de l'administration de la preuve par les parties et 2° celui de l'appréciation des faits par le juge.

§ I. — *Administration de la Preuve*

Qui doit administrer la preuve en justice ? Le droit commun répond à cette question par deux adages : « *Actori incumbit probatio* » *et*, « *Excipiendo reus fit actor* » (1). Si ces solutions, d'un bon sens manifeste ont reçu, en principe, leur application dans la nouvelle législation, elles ont souffert de tempéraments importants, et ce sont ces errements du législateur qui ont motivé les critiques les plus amères et les plus justifiées.

---

(1) Compar : Garsonnet et César Bru, op. cit. II, § 234.

Si, en vertu des décrets, tous les locataires avaient du aller en justice, faire la preuve de leur état de nécessité, on aurait conduit, comme le faisait remarquer au Sénat, le célèbre rapporteur de la loi du 9 Mars 1918, M. Chéron, dans la séance du 25 Juillet 1916, sept cent mille petits locataires au prétoire. De plus, le fardeau de la preuve est souvent très lourd et le plaideur qui n'a qu'à défendre ses droits en combattant les arguments de son adversaire est le plus favorisé, puisqu'il n'a rien à démontrer si l'on ne peut rien prouver contre lui.

Les décrets moratoires décident que ceux qui ne pouvant payer, veulent voir proroger leurs échéances, sont soumis à une déclaration d'insolvabilité. Immédiatement, ils en dispensent, les présumant insolvables, certaines catégories de locataires, mobilisés, ou éprouvés de la guerre. Et sont assimilés, par une fiction un peu extraordinaire, à ceux-ci les occupants d'un local à faible loyer dans une ville importante.

Mais la présomption n'est pas toujours irréfragable ! Le résultat le plus direct du système est un renversement dans l'administration de la preuve. L'adage de droit commun devient « *reo incumbit onus probandi* » (1). La preuve est une arme redoutable que l'on retourne contre le propriétaire. Celui qui soutient qu'il ne peut exécuter son engagement est cru, sa déclaration le protège, celui qu'elle lèse doit la détruire.

---

(1) Pour prendre un exemple, le décret du 28 Décembre 1915, disposait que le propriétaire pourrait faire la preuve que son locataire avait la faculté de payer si son loyer était égal ou supérieur à 600 francs et s'il jouissait d'un traitement égal ou supérieur à 3000 fr. Sinon la présomption était irréfragable.

il doit démontrer un fait négatif (1), ce qui en pratique est la plupart du temps impossible.

Peu à peu, en l'absence de principe directeur, le gouvernement va être conduit à édicter des anomalies. Le décret du 14 décembre 1915 dispose que le locataire est soumis à la preuve de son insolvabilité pour les termes à échoir entre le 1er octobre et le 31 décembre 1915, mais que le propriétaire doit administrer contre lui, la preuve de sa solvabilité pour les termes déjà prorogés et dont il réclame une nouvelle prorogation.

Y avait-il lieu de porter atteinte au système logique par tant de complexités, et tout un enchevêtrement de dispositions extraordinaires ? Le but cherché aurait pu être atteint plus franchement par des dispositions nettes et précises, sans user de stratagèmes contraires à la logique juridique et à l'équité.

La loi du 9 Mars 1918, art. 14 suit la méthode gouvernementale. Le législateur a voulu laisser au locataire, non mobilisé, demandeur en réduction de loyer, la charge de prouver qu'il se trouve dans les conditions requises pour l'obtenir. Au contraire, le locataire mobilisé est présumé les remplir de plein droit, mais il appartiendra au propriétaire, la présomption n'étant pas irrefragable, d'établir que la mobilisation de son preneur, lui a laissé les moyens d'acquitter tout ou partie des loyers échus.

L'individu, dans ces réglementations devient le jouet de la loi. Celle-ci, poursuivant un but qui le domine n'hésite pas à renverser les principes pour aboutir à un résultat social. Ce que nous lui repro-

---

(1) Aubry et Rau, t. VIII, p. 156. — Demogue, op. cit., p. 554. — Planiol, t. II, n° 7.

chons c'est de n'être pas assez franc. La preuve ainsi comprise, perd tout caractère scientifique. Les présomptions et les fictions sont des anomalies, qui voilent parfois la réalité, au lieu d'y conduire et peut-être l'exemple donné par le gouvernement et la loi, dans la question des loyers, aboutira-t-il, par son exagération même, à redresser l'esprit juridique des réglementations à venir. Cette tendance désastreuse, a disparu de la loi la plus récente sur la même matière, ce dont il y a lieu de se féliciter.

§ II. — *Appréciation de la Preuve*

Il est curieux de constater, qu'après avoir ainsi réglementé minutieusement les catégories de bénéficiaires de droit, gêné les parties dans la démonstration de leurs titres, créé un régime complexe et malheureux, le Régime des loyers ait, par une tendance opposée, laissé au juge une très importante liberté d'appréciation des preuves articulées devant lui.

Le juge de paix, sous l'empire des décrets, n'est presque lié que par sa conscience dans l'appréciation des allégations des parties. Il peut admettre comme probantes, toutes les articulations qui lui paraissent pertinentes (1), les décrets ne portent nulle atteinte à son indépendance, et son opinion ne pourra subir nulle critique.

La loi du 9 Mars 1918 donne à son tour aux Commissions arbitrales des loyers un vaste pouvoir d'appréciation des faits. Le mot « pourra » fréquemment

---

(1) Demogue. *Notions fondamentales de droit privé*, p. 550.

employé par le législateur, à dessein, marque déjà la confiance qu'il attache à ces juridictions. Leur caractère arbitral et conciliateur présuppose d'ailleurs cette latitude. Elles peuvent réduire des créances, exonérer des débiteurs ! Et de cette faculté, elles disposent à leur gré, sans avoir à en fournir de justification précise. On exige qu'elles motivent leurs sentences. Mais les motifs sommaires, sur des questions de fait, échappent à la censure de la Cour de Cassation.

Les lois postérieures du 2 Mars 1921, 17 Juillet 1921 et 7 Janvier 1922 laissent au juge le soin de fixer la durée de la prorogation nouvelle accordée aux locataires de bonne foi, et l'augmentation qu'ils doivent subir. Elles emploient encore le verbe « pourra » qui semble permettre au juge, le cas échéant, de ne pas appliquer la loi.

La loi du 31 mars 1922, la plus récente, accorde au juge une confiance analogue. Il fixe à son gré la durée de la prorogation et le supplément de loyer que devra payer le locataire prorogé à son propriétaire. Il est l'arbitre du juste prix.

Si l'on s'est plaint, avec quelque raison, de la manière dont a été réglée l'administration de la preuve dans les catégories arbitraires de bénéficiaires, on doit cependant rendre hommage au législateur d'avoir ainsi étendu les pouvoirs du magistrat. En sa présence, les parties adverses avaient la faculté d'exposer leurs arguments, dont il pouvait tenir compte. Si l'arbitraire gouvernemental ou parlementaire avait réglé toutes les situations dont on avait laissé la connaissance au juge, il est permis de se demander à quelles solutions extraordinaires il aurait été conduit ?

La disposition de loi gagnerait, nous semble-t-il, à être précise et ferme — à l'inverse des textes sur les

loyers — mais non exempte d'une certaine souplesse, en permettant son adaptation aux situations nouvelles, ou imprévues lors de sa confection.

Le magistrat spécialisé, après avoir reçu une éducation juridique, sociologique et historique, deviendrait un interprète de la loi plus équitable qu'une assemblée, puisque appelé à se trouver directement en présence de la réalité subjective, qu'il aurait à concilier avec l'intérêt général évoqué par le texte à appliquer.

SECTION IV

Des voies de recours

§ I. — *De l'Appel*

Notre ancien Droit connaissait l'Appel (1). On en a souvent signalé les abus. Il était d'usage de faire trancher les litiges successivement par plusieurs degrés de juridiction, suivant la hiérarchie des tribunaux. Le Code de Procédure a maintenu cette garantie aux plaideurs. Si certaines questions suscitent de longues controverses, et que, pour une raison ou une autre, celui qui perd son procès puisse suspecter la juridiction qui l'a jugé, il semble juste qu'on lui permette de s'adresser à des magistrats plus anciens et plus élevés en grade que les premiers.

Mais lorsque l'affaire est de peu d'importance, on a

---

(1) Cf. Garsonnet et César Bru. Op. cit. I. § 38, VI, § 3 et suiv.

peut-être intérêt à s'en tenir au premier jugement, car le second risque d'être conforme au premier et le montant élevé des frais léserait parfois même l'appelant si par hasard il triomphait devant la nouvelle juridiction.

Le Code de Procédure semble avoir vu l'appel avec défaveur, Il prononce, pour inciter les parties à n'en pas user, une amende contre l'appelant qui succombe, et exige devant la Cour une nouvelle procédure semblable à la première.

C'est pourquoi, lorsque la solution à donner ne comporte pas de point délicat de droit, que le juge est considéré presque comme un arbitre, il importe de supprimer cette voie de recours. Le gouvernement, en 1914, a rendu le juge de paix compétent en dernier ressort sur tous les litiges nés de l'application de ses décrets.

La loi du 9 mars 1918 n'institue pas d'appel contre les sentences arbitrales, toujours rendues en dernier ressort. Les lois postérieures ont continué à décider que la juridiction saisie des matières qu'elles envisagent statueront définitivement et irrévocablement, n'ouvrant contre elles que le pourvoi en Cassation.

Le juge des loyers a toujours été un juge définitif. Les questions d'arbitrage, étant donné leur esprit conciliateur, semblent devoir être tranchées une fois pour toutes si les décisions de la juridiction sont dictées par l'équité, l'appel entraîne une perte de temps, un supplément de frais et dans la plupart des cas il statuera dans le sens primitif.

Sa suppression constitue, incontestablement une simplification et tel semble être le sens des tendances actuelles.

§ II. — *Du Pourvoi en Cassation*

La Cour de Cassation (1) a eu au contraire son rôle fort encombré par les contestations nées des loyers si bien qu'il a fallu lui adjoindre une nouvelle chambre que l'on spécialisa dans la question des loyers.

Les recours contre les Commissions arbitrales furent portés, tout d'abord, directement devant la Chambre civile de cette haute juridiction. Les formalités furent réduites. Le ministère d'un avocat ne fut plus indispensable. Un simple mémoire remis au greffe suffit à introduire l'action. Mais le rôle de la Chambre civile fut bientôt débordé. La loi du 14 décembre 1920 installa provisoirement près la Cour de Cassation, une Commission supérieure, chargée de juger les pourvois formés contre les décisions des Commissions arbitrales. Celles-ci viennent d'être supprimées. Mais le législateur a conservé cette section pour connaître des pourvois formés contre les décisions rendues en vertu de la loi du 31 mars 1922 par les juges de paix et les tribunaux civils, formés en « *tribunaux des loyers* ».

L'unité de jurisprudence est respectée. Car si la juridiction de renvoi statue dans le sens de la juridiction primitive, le second pourvoi est porté devant la Cour de Cassation, toutes chambres réunies.

---

(1) Cf. Appleton. *La Réforme Judiciaire.* Demande la suppression du double examen des pourvois par la Chambre des Requêtes et la Chambre Civile, la suppression du renvoi devant une autre juridiction, toutes les fois que l'affaire est en état de recevoir une décision définitive.

Il semble donc que si le vote de l'appel tend à paraître accessoire et à disparaître, celui de la Cour de Cassation doit au contraire être maintenu, et que son accès s'ouvre plus facilement à tous. La spécialisation de cette Cour est un fait sans précédent, mais son utilité paraît incontestable. La voie est ouverte, ira-t-on plus avant ?

CONCLUSION

Le courant de concentration, dont nos codes sont encore le fruit, avait abouti, en matière de procédure civile au principe de l'unification et de la hiérarchisation, des divers tribunaux, à compétence universelle, et groupés sous une même autorité. L'évolution semble aujourd'hui, parcourant un chemin inverse, s'éloigner du pôle de concentration et se diriger vers celui de dissociation. Le législateur des loyers n'a pas hésité à créer des organismes nouveaux et presque indépendants.

Pas à pas, la simplification de la Procédure semble s'annoncer. On tend à supprimer l'appel, à étendre la compétence des juridictions à procédure souple, à éviter ainsi des frais, à obtenir des solutions promptes. Le juge de paix, magistrat des humbles, voit ses pouvoirs s'augmenter de jour en jour, son rôle social devenir bien plus important. On a étendu largement sa juridiction, mais on a été plus exigeant sur le choix des candidats nouveaux à cette magistrature.

La Procédure fait appel à la science. Le Code ne connaissait ni les moyens rapides de transport, ni le télégraphe, ni le téléphone. La Science a depuis le début du XIX^e^ siècle réalisé des progrès formidables. Les

règles de procédure restaient archaïques. Il a fallu une loi du 13 Mars 1922 pour décider qu'en un jour on parcourait raisonnablement plus de 5 myriamètres, puisqu'un grand express, peut en ce temps, se déplacer d'une extrémité de notre pays à l'autre.

La Poste, qui sait utiliser les progrès scientifiques modernes, était à peu près négligée par le législateur. Les lois sur les loyers ont semblé l'appeler à contribuer à la Procédure.

Mais à côté de ce courant progressiste, une regression semble se produire, en un autre sens. Le formalisme (1), loin de disparaître, semble s'aggraver (2). La confiance paraît s'éteindre dans les rapports réciproques entre particuliers. L'utilité générale, se plaçant au dessus de l'individu, le soumet à des déclarations précises qui le lient définitivement.

Le législateur enfin, tend à attribuer aux juges de larges pouvoirs d'interprétation. Mais cette tendance exigerait logiquement que la loi cesse de l'entraver par des réglementations de détail ou en formalisme trop rigoureux et parfois inutile. Or elle coexiste avec une

---

(1) La loi du 31 Mars 1922 fait une obligation au propriétaire qui donne congé àson locataire, de lui rappeler qu'il a vingt jours pour protester. Cette mention est sanctionnée par la nullité du congé. La loi du 13-15 Mars 1922, qui supprime les délais de distance et les jugements de défaut profit-joint, modifie les délais de l'art. 156 du C. Pr. civ. dans le sens de la simplification, mais « à charge par le demandeur *de faire dans l'ex-* » *ploit d'ajournement et de réitérer dans la signification du ju-* » *gement*, la déclaration qu'il entend se prévaloir des disposi- » tions de la loi nouvelle. » Pourquoi établir des lois, au profit de ceux seuls qui déclarent vouloir en user, et compliquer ainsi le formalisme ?

(2) Cf. Geny. *Livre du Centenaire du Code Civil*, II, p. 993. — Demogue, op. cit., p. 70.

autre tendance contradictoire, réglementaire à outrance, oublieuse du principe, noyé dans les détails les plus insignifiants.

Les réformes actuelles ont le grave défaut de ne pas procéder d'une idée d'ensemble et l'évolution qui tend, semble-t-il, à admettre la science dans le Droit, en est pour cette raison ralentie et retardée.

DEUXIÈME PARTIE

DEUXIÈME PARTIE

Le Régime des Loyers

et les Principes du Code Civil

Les principes du Code civil n'étaient pas assez souples pour réglementer les situations nouvelles créées par la guerre. L'intervention, en matière de loyers, soit gouvernementale, soit parlementaire n'hésita pas à créer un droit entièrement nouveau (1), en cherchant à se baser non plus sur des principes juridiques absolus, mais sur le simple sentiment *d'équité*. Cette abstraction systématique et volontaire de toute règle doctrinale conduisit, dans une large mesure à l'arbitraire et à quelques solutions juridiquement et équitablement injustes.

Une évolution se manifesta néanmoins. Nous nous proposons de la rechercher, en étudiant les sources des obligations et la notion de contrat, déformées par le régime des loyers et l'application des théories nouvelles au contrat de louage en particulier. Nous envisagerons enfin la notion de propriété.

(1) Cf. « Les Etats périraient si on ne faisait souvent plier les lois à la nécessité » (Pascal, *Pensées* VI, art. XI. Ed. Havet, Paris. Delagrave 1894).

CHAPITRE PREMIER

Les Sources des Obligations

« Dans l'opinion unanime des auteurs, dit M. Pla-
» niol (1), le droit français admet cinq sources dis-
» tinctes d'obligations : les contrats, les quasi-con-
» trats, les délits, les quasi-délits et la loi. « Mais ce savant auteur croit pouvoir conclure que cette classification n'est qu'une illusion, il n'existe en réalité que deux sources seulement : *le contrat et la loi.* Une théorie plus récente, d'origine allemande tend à créer une nouvelle source d'obligations : « la déclaration unilatérale de volonté » (2).

Mais, en définitive si une partie se trouve enchaînée soit par son contrat, soit par l'acception d'une offre, soit par son simple fait, *c'est que la loi l'a voulu.*

Le contrat, sous l'empire du Code civil semblait être la source principale de toutes les obligations, si bien que l'on a depuis cherché à tout ramener dans son moule par d'ingénieuses fictions.

Jean-Jacques Rousseau (3) considéra les lois comme des contrats sociaux, fictivement consentis par tous les citoyens et établis en leur nom par des représentants élus, après discussion. Le citoyen doit obéir

---

(1) Planiol. *Traité élém. de Droit Civil,* II, 806 et s.

(2) Planiol, op. cit. II, 831. Cf. Colin et Capitant. Dereux, op. cit., p. 532. — Saleilles. *La déclaration de volonté.* — Demogue : *Notions fondamentales du droit privé,* p. 69.

(3) Cf. Jean Jacques Rousseau : le *Contrat Social.*

à la loi comme le contractant à la convention qu'il a signée par respect de sa parole donnée, de son engagement librement consenti.

Une conception plus réaliste a depuis pris naissance. Si les liens contractuels sont obligatoires, c'est que la loi les sanctionne, placée au-dessus d'eux, a la faculté de les étendre, de les assouplir, ou au contraire de les resserer ou de les briser.

La loi repose-t-elle sur le contrat ? Ce n'est là qu'une fiction. M. Duguit (1) constate que la loi n'est que l'expression de la « volonté parlementaire ». L'Etat qui légifère n'est pas uniquement la somme des individus qui le composent, il renferme une volonté spéciale qui les domine et une force qui lui permet d'imposer cette volonté. Il possède ce que chaque particulier ne possède pas : *le droit d'autorité,* qui lui permet d'exiger l'exécution de ses ordres. Le citoyen doit se soumettre à la loi, sans pouvoir la discuter. Est-il lié par une adhésion ? La majorité, en admettant qu'elle approuve la loi, serait peut-être liée contractuellement par un simple contrat d'adhésion. (Mais est-ce un vrai contrat ?) La minorité est contrainte par une force qui s'impose à elle, malgré elle, sans aucun élément volontaire. La volonté parlementaire peut parfois être contraire à la volonté de la majorité des citoyens qu'elle croit représenter (2). Dans ce cas, la loi ne semble pouvoir être enchâssée dans le moule d'aucun contrat réel ou fictif.

La loi est l'expression de l'utilité sociale manifestée

---

(1) En ce sens : Duguit. *Droit Constitutionnel.* Cf. Dereux, op. cit., p. 115, § 70, p. 473 et s.

(2) Duguit, op. cit, p. 26.

par des ordres impérieux. Le Code civil avait cru garantir la sécurité économique et le bien-être général en décidant que le contrat serait la loi des parties. Mais cette notion, excellente en 1804, dans une ère de stabilité économique, présente aujourd'hui des vices. Le principe de l'art. 1134 peut cruellement se retourner contre les contractants et sa prétendue protection se transformer en la plus gênante des contraintes. Le Cod laissait malgré tout à la loi, la faculté soit de compléter les contrats, soit d'en interpréter certaines clauses, soit de les réglementer conformément à l' « ordre public » et « aux bonnes mœurs ». La loi devait, en un mot, venir en aide au contrat

Les circonstances économiques ne sont plus les mêmes. La vie a évolué au cours du dernier siècle. Un bouleversement récent et dont les conséquences se répercuteront dans l'avenir, a créé une perturbation prodigieuse.

⁂

Le contrat parut insuffisant en lui-même. Pour sa validité, il exige le *consentement* des parties. Il suppose un élément volontaire manifesté par un acte verbal ou écrit. Cette manifestation de volonté indispensable lie définitivement ceui qui l'émet.

L'idée de consentement s'est affaiblie peu à peu. L'adhérent qui contracte, par son acceptation, n'a plus qu'une liberté, celle de ne pas s'engager. L'adhésion, dans certains cas, peut même être antérieure au contrat ; le mandant sera lié par les actes de son mandataire, le sociétaire par le vote de la majorité des associés. Le lien contractuel s'affaiblit déjà dans ces diverses opérations. L'accord de volonté n'est plus

que fictif à l'égard des syndiqués liés par un contrat collectif de travail passé par les chefs des syndicats.

Les « lois particulières » (1) imposées par le plus puissant au moins puissant se substituent aux contrats.

Le régime des loyers a conçu de nouvelles opérations, qui lient les parties indépendamment parfois de leur volonté et de tout accord, parfois, au contraire, indépendamment encore de leur volonté, mais après les avoir consultées et pris leur avis.

La loi s'est substituée dans tous les cas où elle l'a jugé nécessaire à l'individu. Bien que le Code civil, par un principe un peu archaïque « nemo alteri stipulari potest » se soit opposé à la stipulation pour autrui, le législateur du 9 mars 1918, surpassant encore la jurisprudence, a décidé que la loi pourra intervenir dans les contrats entre particuliers et, le cas échéant, stipuler en leur nom. Le bailleur se trouvera ainsi engagé par une sorte de contrat exclusif de sa volonté qui le liera aussi étroitement que s'il avait consenti. L'adhésion du locataire à l'offre de la loi l'enchaînera, il conservera le peu de liberté que permet l'adhésion, mais s'il y souscrit, il sera tenu à des obligations envers son bailleur comme s'il avait signé un bail de deux ou cinq ans.

SECTION I

Le quasi-contrat de louage

La notion de quasi-contrat est des plus obscures. Le Code civil définit ainsi (art. 1370), les engagements

(1) Duguit, op. cit.

qui naissent d'un fait personnel à celui qui se trouve obligé, s'ils ne sont pas des quasi-délits.

L'article 1371 ajoute : « Les faits purement volon-» taires de l'homme dont il résulte un engagement » quelconque avec un tiers et quelquefois un engage-» mnt réciproque des deux parties ». Si on ne doit faire entrer dans la définition de « quasi-contrat » que les deux situations prévues par le Code : « la gestion d'affaires » et le « payement de l'indu », le contrat fictif de louage, créé par la loi du 9 mars 1918 n'en sera pas un. Mais si la définition peut être généralisée et que l'on y fasse entrer les opérations qui ne sont ni des contrats, ni des quasi-délits, nous pourrons, du bail et des simples prorogations, détacher le « *quasi-contrat de louage* » résultant de la simple volonté unilatérale du locataire, dont la manifestation liera dans certaines circonstances le bailleur.

La prorogation suppose que le bail est terminé, et en étend ou en prolonge les effets, la durée, elle n'a qu'un simple caractère de délai de grâce. Elle n'engage pas les parties outre le contenu de leurs conventions, elle n'est qu'une mesure provisoire.

Le « quasi-contrat de louage », au contraire, commence lorsque le bail finit. Il n'est plus une mesure de pure bienveillance, mais un nouveau bail qui exige du bailleur l'obligation de faire jouir le preneur des lieux loués, légalement, et le locataire de payer un prix fixé par la loi, et pour une durée déterminée par elle.

Cette opération, œuvre de loi du 9 mars 1918, résulte d'une manifestation de volonté du locataire, par acte extra-judiciaire. Celui-ci signifie à son bailleur qu'il entend adhérer à l'offre de la loi et qu'en consé-

quence il se lie envers lui pour deux ou cinq ans (1).

Ces bienveillantes dispositions sont acquises à tous les locataires d'avant guerre qui n'ont pas quitté leur habitation, qu'ils aient été ou non mobilisés (2). La durée du quasi contrat est égale au temps écoulé entre le décret de mobilisation (2 août 1914) et celui fixant la cessation des hostilités (24 octobre 1919), c'est-à-dire cinq ans et deux mois environ, pour les loyers afférents à des locaux à usage commercial, industriel, ou professionnel. Le maximum de temps est donc accordé au travailleur qui exerce effectivement son métier ou son art, dans la maison qu'il loue.

Deux ans sont octroyés aux locataires à usage de simple habitation. Mais la durée du quasi-contrat est égale au temps pendant lequel le locataire aura été mobilisé, s'il réside dans un local classé par l'art. 15 de la loi, dans la catégorie des petits logements (3) et

---

(1) La loi du 9 mars 1918, art. 56, dispose que les baux et locations verbales en cours au 1er août 1914 seront prorogés à la demande du locataire aux conditions fixées au bail et à compter (les prorogations et les règles de la loi ne sont applicables *qu'à partir* de cette date) du décret fixant la cessation des hostilités. — La loi du 23 octobre 1919 assimile aux baux et locations verbales en cours au 1er août 1914, les baux et locations verbales renouvelés entre les mêmes parties contractantes ou leurs ayants droit.

(2) Sont également prorogés au profit des locataires mobilisés après le 1er août 1914, les baux et locations verbales par eux contractés entre le 1er août 1914 et leur mobilisation.

(3) Petits logements d'après l'art. 15 de la loi du 9 mars 1918.

A. — A Paris, dans le département de la Seine et dans les communes de la banlieue placées dans un rayon de 25 kilomètres des fortifications : logements d'un loyer inférieur ou égal à 500 fr. si le locataire est célibataire, 600 fr. s'il est marié.

B. — Dans les communes de 100.001 habitants et plus et dans les villes de banlieue à moins de 40 et à plus de 25 kilo-

s'il a été mobilisé plus de deux ans. Le point de départ de ce quasi-contrat, indiqué par l'art. 56 d'une manière fort obscure, fut précisé par la Jurisprudence et, plus tard, par la loi interprétative du 31 mars 1922. Il commence à partir du 24 octobre 1919, si le bail a expiré antérieurement à cette date, et à la fin du bail s'il vient à expirer postérieurement à cette date. Et ceci pendant une période de neuf à quinze ans à partir de la cessation des hostilités selon la nature du logement, de simple habitation, ou professionnel.

Le locataire est toujours libre d'invoquer ou de ne pas invoquer le bénéfice de cet art. 56. Il doit, s'il accepte les faveurs de la loi, l'offre fictive du bailleur, lui en notifier sa décision, par lettre recommandée avec avis de réception, ou par exploit d'huissier dispensé d'enregistrement et de timbre.

La loi lui accorde, pour accomplir cette formalité un délai (1).

---

mètres des fortifications de Paris, ayant plus de 2.500 habitants: logements d'un loyer inférieur ou égal à 350 fr. pour célibataires et 400 fr. pour mariés.

C. — Dans les communes de 20.001 à 100.000 habitants. Logements à loyer de 250 fr. ou 300 fr. (suivant la même distinction).

D. — Dans les communes de 5.001 à 20.000 habitants. Logements à loyers de 100 ou 150 fr.

E. — Dans les communes de moins de 5.000 habitants. Logements à loyer de 75 ou 100 francs.

Ces chiffres sont majorés de 100 francs par enfant de moins de 16 ans, ou autre personne à la charge du locataire et pour chaque membre de la famille vivant sous le même toit mobilisé dans les catégories a et b, et de 75 fr. dans les vilels de la catégorie C et de 50 fr. dans les autres communes.

(1) Les délais accordés par la loi sont :

1° De vingt jours après réception du congé pour les locations verbales (loi du 4 janvier 1919). Mais cette notification est

La loi du 9 mars 1918 n'a-t-elle pas exagéré son sentiment de protection à l'égard des locataires ? Le prix imposé pendant la durée du quasi-contrat est le même que celui du prix initial, cependant la vie a renchéri, et dans d'infinies proportions ! Le propriétaire de l'immeuble, logé hors de chez lui, ne peut réintégrer la maison dont il a besoin, ni y loger sa famille.

La loi du 31 mars 1922 a cru devoir résilier ce quasi-contrat de louage à partir du 31 décembre 1922 au bénéfice de certains bailleurs. Elle dispose que les faveurs de l'art. 56 de la loi du 9 mars 1918 cesseront d'être opposables à partir du 31 décembre 1922 aux propriétaires mutilés ou réformés de guerre, aux veuves de guerre, aux ascendants ayant recueilli la veuve ou les enfants de militaires ou de marins morts pour la France, aux bénéficiaires des lois du 31 mars 1919 et 24 juin 1919, aux sinistrés dont l'habitation a été détruite ou rendue inhabitable par fait ou par accident de guerre, à moins cependant que le locataire ne rentre dans une des catégories ci-dessus visées. Encore des catégories !

En outre, frappé de l'injustice de ce que le quasi-contrat a imposé au quasi-bailleur des charges toujours plus onéreuses, sans qu'il puisse obtenir un supplément de prix, elle permet, dans une limite que nous

---

valable faite à toute époque de la location. Dans ce cas, elle met fin au bail, pour faire place au quasi-contrat.

2° Les locataires non mobilisés devront faire connaître leur volonté au plus tard trois mois avant l'expiration du bail ou dans les six mois de la promulgation de la loi du 9 mars 1918, si leur bail est déjà expiré.

3° Les locataires mobilisés devront faire connaître cette volonté dans les trois mois qui suivront le décret fixant la date de cessation des hostilités.

avons indiquée, de faire subir au quasi-locataire une légère augmentation.

La loi continue à régir le bail aux lieu et place du bailleur, qui assiste en spectateur à la spoliation de ses droits. Il ne trouve plus dans la loi qu'un adversaire et non plus un protecteur.

C'est ainsi que la nécessité conduisit les pouvoirs publics à anéantir tout lien contractuel, ils dénaturèrent ainsi l'opération importante du contrat. Rejetant son principe pour ne conserver que ses effets, la loi l'imposa aux particuliers, malgré leur volonté, et non sans injustice.

SECTION II

Les prorogations semi-contractuelles

L'ère de l'absence absolue de consentement du bailleur peut provoquer des effets désastreux. Celui-ci chrchera à regagner les pertes injustifiées que lui a infligées la loi dès qu'il sera libéré. Le législateur l'a pressenti et a cherché cette fois à prévenir le mal. Il a marqué une transition, un passage de ce « quasi-contrat », caractérisé par l'absence de consentement réciproque au contrat proprement dit.

L'opération qu'il va créer n'est pas encore une convention, car il autorisera bien les parties à discuter, il cherchera à les mettre d'accord, mais, à défaut, leur imposera une transaction qu'elles devront accepter. Plus sage ici, il ne se fera plus un arbitre général, arbitraire, tranchant les conflits de loin et de haut et semant partout l'iniquité, mais il confiera à un juge le soin de régler le différend, en présence des adver-

saires et après avoir entendu contradictoirement leurs explications. Les parties seront obligatoirement tenues l'une de donner à bail, l'autre de payer le prix, mais on les conciliera, on ne les entravera plus totalement.

Les lois du 2 mars 1921, 17 juillet 1921 et 7 janvier 1922 s'appliquent aux locataires oubliés par la loi du 9 mars 1918, ceux dont les baux ont pris naissance pendant ou après la guerre, ou dont le quasi-contrat est expiré. Soumis à l'empire du droit commun, ces locataires, lorsque leur bail a pris fin, devraient quitter les locaux sous peine d'expulsion. La loi leur accorde des prorogations de jouissance. Le juge reçoit le droit de les maintenir dans l'habitation qu'ils ont louée pendant une période qu'il déterminera à son gré, sans excéder un maximum prévu par chacune de ces lois.

Mais ici intervient l'élément contractuel. Le locataire devra prendre l'engagement de payer pendant toute la durée de la prorogation, en sus du loyer actuel, une majoration qui, *à défaut d'accord,* sera fixée par le juge. *Les parties devront donc discuter.* Les forces antagonistes n'étant plus en équilibre, le juge, représentant de la société, devra fixer le juste prix, si les parties ne sont pas raisonnables, mais si elles viennent à se mettre d'accord, le juge n'aura qu'à le constater et en donner acte.

(Ces lois, plus souples et plus humaines, décident que le propriétaire pourra faire obstacle à cette prorogation s'il démontre qu'il va occuper le local par lui-même ou par certains de ses proches parents).

La loi du 31 mars 1922 accorde à tous les locataires une nouvelle prorogation de jouissance, si leurs baux ou locations verbales viennent à expiration avant le 1er janvier 1925. Cette loi limite ses effets aux villes

de plus de 10.000 âmes, et à celles dont la population ou le nombre des foyers a subi un accroissement lors du dernier recensement. La durée de la prorogation ne pourra excéder le 1er janvier 1925 ; son maximum est de trois mois. Elle n'est pas applicable aux locaux de plaisance. Les locataires qui occupent plusieurs logements ne peuvent l'invoquer. Elle n'est pas opposable non plus au propriétaire qui veut habiter sa maison, sauf dans quelques cas spéciaux.

Le prorogé doit s'entendre avec le propriétaire sur la durée de la prorogation et le prix à payer et le juge n'interviendra ici encore qu'à défaut d'accord, après avoir tenté de le provoquer, pour rétablir l'équilibre, et rendre à la partie la plus faible la force que la crise économique lui avait supprimée.

Il semble qu'ici le rôle du juge soit conforme à ses fonctions et à l'intérêt général, mieux placé que le législateur, plus rapproché des parties, il appréciera plus sainement.

Le bailleur et le preneur conserveront leur qualité, mais non plus en vertu d'un contrat proprement dit, mais par l'effet de la loi.

La loi, pendant la période de crise du logement, a donc bouleversé les liens contractuels. Elle est intervenue en créant des opérations juridiques (1) nécessaires pour conjurer cette crise. La liberté laissée aux parties antérieurement à la guerre a cédé la place à l'interventionnisme le plus minutieux.

Les prorogations de jouissance tout d'abord, simples délais de grâce octroyés par le gouvernement avaient créé un état de fait nouveau. La loi vint ensuite

---

(1) Cf. Demogue, op. cit., p. 96.

enchaîner plus solidement les parties en leur imposant des obligations réciproques. Il se dégage de cette législation la tendance de l'absolutisme de l'Etat. Devant la nécessité, la force s'est imposée et, brimant les principes les plus sacrés du droit, elle a brisé les conventions particulières pour les remplacer par des ordres.

Sur les ruines du contrat, la loi a donc affirmé sa toute puissance pendant une période exceptionnelle et, pour sauvegarder l'intérêt général.

CHAPITRE II

Du contrat en général

Le contrat (1), pour être valable, suppose l'accord de deux ou plusieurs volontés libres et indépendantes. Le contrat de louage suppose, à l'origine, la réunion de la volonté d'un bailleur, cherchant à louer sa chose et celle d'un preneur, ayant besoin de cette chose qui consentira à en prendre jouissance, moyennant un prix librement consenti entre parties. Contracter, en effet, c'est discuter. A la suite d'une discussion se fait l'accord et la convention s'établit. Le prix fixé sera en général l'équivalent de la contre-partie cédée.

Chaque contractant « *donne sa parole* » par une manifestation verbale ou écrite, et l'article 1134 du Code civil lui fait un devoir qu'il sanctionne de respecter cette parole donnée.

S'il y a égalité entre les parties ; si, dans notre exemple, le bailleur et le preneur ont un besoin égal, l'un de donner sa chose à bail, l'autre d'en acquérir l'usage, le prix convenu tendra vers le *juste prix*. Mais il s'en éloignera, au contraire, si contrainte par la nécessité ou un besoin impérieux, l'une des parties est forcée de se soumettre à la volonté de l'autre.

---

(1) Cf. Georges Dereux. *Etude des diverses conceptions actuelles du contrat.* Revue critique de législation et de jurisprudence, 1901, p. 515.

La disproportion entre la valeur des obligations respectives peut n'être que minime, elle est alors négligeable, mais elle est parfois tellement considérable que l'équité en est choquée. Le bailleur, de nos jours, est assuré de louer son immeuble ; il cherchera à retirer de cet avantage un bénéfice exagéré. Le locataire expulsé, ou nouvellement arrivé dans une ville, incertain de trouver un logement, devra se soumettre aux conditions de ce bailleur, *adhérer* à sa volonté. Toute discussion ayant été inutile, l'élément volontaire est fortement vicié sous l'empire de la nécessité. Seule une fiction pourrait reconnaître à cette opération le nom de « contrat » et lui en attribuer les effets.

La loi a dû cependant admettre la validité des « contrats d'adhésion ». Ils sont, aujourd'hui, en fait, les plus nombreux. L'ouvrier s'engage dans une usine et accepte les clauses lésionnaires d'un règlement d'atelier. Le voyageur prend un billet à une gare de chemin de fer, et agrée ainsi toutes les dispositions de la compagnie qui règlementent son voyage. Les acheteurs de marchandiss dans les magasins à prix fixe adhèrent encore à la volonté du vendeur. L'élément discussion disparaît petit à petit des relations du commerce de détail dans les villes.

Mais cet état de fait deviendra grave lorsqu'il y aura disproportion évidente et considérable entre les obligations réciproques des parties. La plus forte dictera à la plus faible une loi aussi rigoureuse que la loi d'Etat. La nécessité contraindra parfois cette dernière à la soumission. Or, entre le fort et le faible, comme l'a dit Lacordaire, c'est la liberté qui opprime et la loi qui affranchit. Le rôle social de la loi sera d'intervenir pour protéger l'opprimé.

Des théories modernes protectrices de l'individu ont

pris jour récemment et ont, en notre matière, reçu une assez large application. S'il y a disproportion entre les équivalents au moment même de la formation du contrat, il en résulte une *lésion* pour l'une des parties. Nous montrerons tout d'abord comment le législateur des loyers a lutté contre ce vice du consentement.

Des circonstances surgies bien après la formation d'un contrat, imprévues et imprévisibles pour les parties qui avaient consenti leur accord en supposant tacitement qu'aucun événement exceptionnel ne viendrait bouleverser leurs relations économiques peuvent produire elles aussi une disproportion manifeste entre les équivalents. Pendant la guerre s'est développée la théorie de l'imprévision. Le législateur des loyers a porté de nombreuses et graves atteintes aux effets des contrats. Nous les rechercherons dans sa codification spéciale.

SECTION I

Des vices du consentement : la lésion

Le Code civil ne connaît que trois vices du consentement. « Il n'y a point de consentement valable, dit » l'art. 1109, si le consentement n'a été donné que par » *erreur*, ou s'il a été extorqué par *violence* ou surpris » par *dol* ». Il n'est fait aucune allusion dans ce texte à un quatrième vice du consentement, très fréquent dans les opérations contractuelles : *la lésion*. Notre loi repoussa le principe de l'annulabilité des contrats lésionnaires (1) en règle générale. Dans quelques cas

(1) Cf. M. Dijol. (*La nulité des contrats lésionnaires*), a ainsi analysé la lésion : énormité de l'inégalité des prestations, état de faiblesse du lésé, exploitation.

particuliers, cependant, elle tient compte de ce vice. Le vendeur, par exemple, pourra poursuivre la rescision de la vente s'il a été lésé de plus des 7/12. En dehors de ce contrat, le Code civil protège le mineur lésé par les actes passés sans l'autorisation du tuteur, en vertu de l'adage : « minor restituitur, non tanquam minor, *sed tanquam lœsus* ». Il admet l'idée de lésion dans d'autres actes non contractuels : partage (art. 887), découverte d'un nouveau testament lésant le légataire, etc...

La lésion est une disproportion entre les équivalents, entre les prestations réciproques des parties. Une disproportion minime est sans importance, elle est même nécessaire, car tout contrat entraîne un avantage pour l'un des contractants, qui constitue son bénéfice ou son salaire légitime. Mais si l'avantage de l'un est excessif, comparé à la contre-partie qu'il a exigée, il y a véritable lésion.

« Le respect exagéré du contrat, écrit M. Perrin (1), » considéré comme une véritable loi, n'a-t-il pas sou- » vent fait perdre de vue l'inégalité des parties contrac- » tantes ? Les économistes répondent que cette inéga- » lité est fatale et que, sans elle, il n'y aurait pas besoin » de demander aux autres.

» Mais la collectivité a toujours intérêt à ce que la » puissance d'un des contractants ne spécule pas infi- » niment sur la faiblesse de l'autre ».

La loi, dans la plupart des cas où elle admet la lésion, prononce la nullité ou l'annulabilité de l'acte

---

(1) L'art. 484 réduit l'obligation du mineur émancipé. La jurisprudence a étendu cette notion au prodigue et même à la femme mariée.

juridique léonin. Mais dans d'autres circonstances, la jurisprudence, plus fréquemment que la loi, admet une autre sanction : la *simple réductibilité de l'obligation excessive* (1). Le droit canonique permettait la réduction des obligations dans le cas de « lœsio enormis » et avait élaboré une théorie équitable de « justum prœtium ».

La lésion est quelquefois enfin prévue et sanctionnée par les lois. C'est ainsi que le délit d'usure, réprimé par le Code pénal, interdit les manœuvres tendant à léser une partie d'une manière disproportionnée (2). L'interdiction des contrats aléatoires, comme le jeu et le pari, fait une légère application d'une théorie latente de la lésion.

La défiance du Code contre l'introduction de ce vice du consentement dans les rapports entre particuliers était dictée par l'esprit d'*égalité*. Les grandes entreprises, les associations commerciales ou professionnelles n'existaient pas encore.

Mais, de nos jours, les forces antagonistes ne sont plus égales (3). Les groupements puissants se dressent contre l'individu isolé, et le contraignent. Les grandes sociétés dictent des règles auxquelles la nécessité oblige le plus souvent un grand nombre de particuliers à obéir.

S'il surgit une crise, les circonstances peuvent rendre redoutables certains citoyens, susceptibles d'acquérir un puissant monopole de fait. En temps de crise des loyers, le locataire aux abois doit se soumettre à

---

(1) Cf. Perrin. *De la réductibilité des obligations excessives*, p. IV (Introduction).

(2) Cf. Bufnoir. *Propriété et contrat*, p. 625.

(3) Cf. Demogue, op. cit., p. 314.

l'exigence d'un bailleur d'autant plus exagérée qu'il aura conscience de son omnipotence.

M. Guibal, l'éminent député de l'Hérault, a déposé sur le bureau de la Chambre des Députés un projet de loi, tendant à faire considérer, en principe, la lésion comme un quatrième vice du consentement. Ce projet, inspiré par une idée de la plus haute justice, se transformera prochainement en loi.

La tendance législative marquée par le régime des loyers est une *recherche d'équilibre* dans le contrat. Mais, malheureusement, le Parlement n'aboutira à une solution raisonnable qu'après de nombreux tatonnements.

Très maladroitement, la loi du 9 mars 1918, car les décrets moratoires n'avaient pas ébauché cette question, accorda à toute une classe de locataires, pour une durée déterminée, *aux mêmes conditions de prix* qu'au 1er août 1914, des prorogations de jouissance des locaux qu'ils occupaient.

Le locataire ne pourra être lésé, tant que durera sa prorogation. Mais le bailleur ne le sera-t-il point par la même mesure ? Combattre le mal en le faisant ricocher sur une autre personne est un remède déplorable. La loi veut éviter une lésion éventuelle, et en crée une imédiate ! (1)

Les lois suivantes marquent un progrès. Celle du 2 mars 1921 indique que le locataire qui voudra être maintenu en possession de son local, après la cessation

---

(1) La valeur des immeubles, de 1914 à 1918, avait presque triplé par suite de la dépréciation du papier monnaie, et cependant, pour un immeuble d'une valeur trois fois plus importante, le propriétaire continuera à percevoir le même fructus qu'avant 1914.

de son bail, devra prendre l'engagement de payer pendant toute la durée de la prorogation, en sus du loyer actuel la majoration, qui, à défaut d'accord amiable, *sera fixée par le juge*, en tenant compte de l'aggravation des charges subies par le propriétaire. La loi du 7 janvier 1922 reproduit la même disposition, le juge sera l'arbitre obligatoire qui devra intervenir pour fixer le *juste prix*. La loi du 31 mars 1922, art. 10, indique que les locataires qui jouiront des prorogations de la nouvelle loi (1) devront payer une majoration en rapport avec l'augmentation des charges, les améliorations, et la *valeur réelle des locaux*. Cette même loi corrige partiellement quelques imperfections de celle du 9 mars 1918, pour atténuer la lésion créée au bailleur (2) par le Parlement.

Les contrats nouveaux, et non plus les contrats pro-

---

(1) Locataires postérieurs au 1er août 1914 ne pouvant invoquer les lois de 1918 et 1919, ou dont la prorogation initiale a pris fin.

(2) Les locataires bénéficiaires des prorogations édictées par les lois du 9 mars 1918 et du 28 décembre 1919 (deux ou cinq ans au prix de 1914) devront, en sus du loyer, contribuer, chacun pour sa part, et au prorata du prix de son loyer, à l'augmentation qui s'est produite depuis le 1er août 1914 dans les impôts et taxes de toute nature grevant l'immeuble loué (à l'exception de l'impôt sur le revenu de la propriété foncière) et à l'augmentation subie depuis le 1er août 1914 des prestations payées pour la commodité des locaux. Ils devront, en outre, pour contribuer dans les mêmes conditions à l'augmentation subie par les dépenses d'entretien, payer 5 °/° du prix de loyer tel qu'il était en 1914. Cette disposition ne s'applique pas à tous les locataires prorogés par ces lois, elles ne peuvent être invoquées par eux contre les mobilisés dans la zone des armées pendant la guerre. En outre, le locataire qui, appelé à bénéficier d'une prorogation, a sous-loué avec bénéfices, devra supporter une augmentation du prix du loyer originaire proportionnée aux bénéfices réalisés.

rogés, que ne visait aucune réglementation spéciale méritaient aussi d'être protégés contre la lésion. Le législateur a usé de rigueur. Il a créé un délit : la *spéculation illicite des loyers* et édicté des mesures pénales. La spéculation sur les loyers, assimilée à l'usure, a été sanctionnée dans le Code Pénal par la loi du 23 octobre 1919 (art. 6) (1). Il fut interdit aux bailleurs d'abuser de la situation créée par la crise pour exiger des locataires un loyer exagéré. L'art. 17 de la loi du 31 mars 1922 introduit une intéressante disposition : lorsqu'il s'agit, dit-il, de locaux à usage d'habitation, toute exigence du bailleur, de ses agents ou préposés, ou toute convention tendant à imposer au preneur soit sous forme de reprise du mobilier, soit sous forme de remise d'argent supplémentaire un prix de location qui ne serait pas proportionné à la valeur du local seront considérées comme illicites et frappées de nullité. En outre, toutes personnes les ayant frauduleusement exigées seront passibles des peines prévues par l'art. 429 du Code pénal et les dispositions de l'article 1116 du Code civil et suivants resteront applicables, s'il y échet, pour les locaux à usage commercial ou industriel.

Tels furent les moyens par lesquels le législateur évita beaucoup d'abus. Ces mesures spéciales auraient demandé une généralisation, et si le principe de lésion

---

(1) Loi du 23 octobre 1919, art. 6. — Pendant la période d'application de la présente loi (trois ans) seront punis des peines portées en l'art. 419 du Code pénal (emprisonnement d'un mois à un an et amende de 500 à 1.000 fr.) ceux qui, dans un but de spéculation illicite, auront provoqué ou tenté de provoquer la hausse des prix des baux à loyer au delà du taux que représentent l'augmentation des charges de la propriété bâtie et la concurrence naturelle et libre du commerce.

avait été fermement admis par notre code, on n'aurait eu besoin ni d'édicter de sévères pénalités, trop sévères pour que les délinquants se laissent prendre ni d'encombrer les tribunaux de plaidurs.

Un article formel aurait suffi à garantir l'équité. Nous souhaitons que les Chambres le votent et accomplissent ainsi un acte d'intérêt général.

SECTION II

Les effets des contrats. — L'Imprévision

L'art. 1134 du Code civil pose une principe fondamental : « Les conventions légalement formées tiennent lieu de lois à ceux qui les ont faites ». Il en résulte que les parties doivent obéir au contrat, comme à la loi elle-même, que le contrat s'impose au juge qui doit l'interpréter.

Le contrat doit être observé par les parties qui l'ont souscrit dans ses termes et dans son esprit. La loi leur impose la fidélité à leur parole donnée et vient en aide au contractant de bonne foi contre celui qui refuse d'exécuter les obligations qu'il a consenties de son plein gré. La loi empêche que des clauses contraires à l'intérêt général, qu'elle appelle l'ordre public et aux bonnes mœurs soient insérées dans les contrats.

Un bail conclu avant 1914, qui ne contenait rien de contraire à ces restrictions, était pleinement valable et chaque partie devait lui obéir.

Cette notion d'obéissance passive au contrat, de respect religieux de la parole donnée, a subi, du fait de la guerre, un contre-coup retentissant. La désobéissance

et la violation de la parole donnée ont semblé, au contact des événements, vouloir devenir la règle.

Les contractants qui se lient par une convention, ne considèrent pas, la plupart du temps, que pendant la durée de leurs engagements, il pourra surgir des événements extraordinaires bouleversant l'ordre général et modifiant de façon sensible leur situation particulière. Celui qui loue sa maison pour neuf ans, compte obtenir de son locataire la même somme annuelle au cours de cette période, et le preneur, de son côté, ne se doute pas que trois ou quatre ans après, les prix des loyers subiront une telle variation qu'il se trouvera considérablement lésé ou avantagé.

Mais, si les contractants *sic rebus stantibus*, ont considéré l'avenir avec confiance, le législateur a-t-il prévu dans ses lois interprétatives que des événements futurs pourraient venir porter atteinte au contrat initial ? Il a envisagé le cas fortuit, et la force majeure, c'est-à-dire les événements advenus sans la faute d'une des parties contractantes qui rendront l'exécution de l'obligation *absolument impossible ;* quod humano cœptu prœvidere non potest, nec cui prœviso potest resisti » (1). Il faut donc un *obstacle insurmontable* à l'exécution de l'obligation (2).

La guerre ne délie pas les contractants (3), si elle rend l'exécution plus difficile ou plus onéreuse, elle ne briserait leurs liens que si elle créait un empêchement

---

(1) Vinnius. — Partit. juris. Liv. II, cap. 64.

(2) Req. 15 juin 1911. D. 1912. 1. 181.

(3) Si la guerre n'est pas un cas de force majeure par elle-même, le décret du profet de police ayant fermé les salles de spectacle pendant la guerre en est un. Paris, 6e Ch. Lois Nouvelles, II, 50. Aff. Bataclan.

absolu à leur accomplissement. Peu importe, dès lors, qu'elle ait complètement modifié les conditions économiques existant lors de la signature du contrat.

Le code civil veut, avant tout, garantir la *stabilité* du contrat. Peu de parties prévoyantes auront inséré dans leur convention la clause « sic rebus stantibus », leur permettant de se délier en cas de changement important dans les circonstances futures. La loi n'a jamais sous-entendu cette clause, lorsqu'elle n'était pas formellement exprimée.

M. Capitant expose et détruit les arguments de droit opposés à la théorie classique (1). L'art. 1134 déclare que les contrats doivent être exécutés de bonne foi. L'un des contractants ne peut invoquer encore les clauses de la convention quand les conditions économiques existant au jour de sa conclusion ont été bouleversées par les événements postérieurs. Mais le texte même de l'art. 1134 condamne cette interprétation ; ce n'est pas agir de mauvaise foi que d'exiger l'exécution de l'obligation de son co-contractant.

L'art. 1156 indique qu'il faut rechercher dans l'exécution d'un contrat, la commune intention des parties, plutôt que s'attacher au sens littéral des termes. Cet article prouverait que chacun des contractants a le droit de demander la résiliation du contrat, lorsque la guerre est venue en modifier profondément l'économie. Mais l'art. 1156 a un autre sens ; quand il y a doute sur le sens d'une clause, on doit se référer non à la lettre du texte, mais à l'intention commune des parties, c'est-à-dire, rechercher ce qu'elles ont voulu exprimer.

---

(1) Note de M. Capitant. Dalloz 1917, 2, 35.

La jurisprudence civile n'admit pas l'imprévision, mais la jurisprudence administrative, par le célèbre arrêt du Conseil d'Etat du 30 mars 1916, consacra la *théorie de l'imprévision* (1). La loi Faillot l'appliqua peu après aux contrats commerciaux successifs ou à terme, conclus avant le 1er août 1914, elle en permit non seulement la résiliation, mais aussi la simple révision, ou la suspension, à la demande de l'une des parties « *lorsque les conditions de l'exécution de la con-* » *vention ont subi,* disait le texte, *par suite de l'état de* » *guerre, des changements qui n'ont pas pu entrer* » *dans les prévisions des parties et qui sont tels que si* » *la partie intéressée les avait prévus, elle ne se serait*

---

(1) La théorie de l'imprévision est de formation jurisprudentielle. Elle fut admise, en 1854, par certaines Cours d'appel. [Paris, 3 arrêts, 28 mai 1854 (D. 54. 2. 129). Rouen, 3 juin 1854 (D. 54. 2. 131). Grenoble, 18 août 1854 (D. 55, 2, 78). Douai, 3 mai 1854 (D. 54, 2, 130). Rennes, 2 arrêts, 12 juin 1854 (D. 54, 2, 131)] en faveur d'assureurs, qui devaient fournir des remplaçants aux jeunes soldats, et qui ne purent le faire lors de l'appel de la classe 1853, dont le contingent avait été élevé au delà des prévisions normales, du fait de la guerre de Crimée. Mais la Cour de Cassation, qui ne s'est depuis jamais déjugée maintint le principe de la rigidité des conventions. [Cass. 9 janvier 1856 (D. 56. 1. 133) ; Cass. 2 avril 1856 (D. 56. 1. 100 et 101)].

La jurisprudence administrative tint compte, au contraire, de l'imprévision, d'abord en faveur des entrepreneurs de travaux publics de terrassements, qui se heurtaient à des difficultés qu'on n'avait pu prévoir. [Conseil d'Etat, 28 mai 1888, Perrichont. (S. 88, 3. 17)], ensuite en faveur des villes qui voulurent s'éclairer à l'électricité malgré le monopole d'éclairage qu'elles avaient précédemment confié aux compagnies de gaz. [Conseil d'Etat, 30 mars 1900, Comp. du gaz de Bourges. (Receuil arrêts Cons. d'Etat, 1900, p. 249). Deville-les-Rouens, 10 janvier 1902 (S. 1902, 3. 17, note Hauriou)]. La théorie fut enfin consacrée par l'arrêt célèbre du Conseil d'Etat du 30 mars 1916, à propos de la Compagnie du Gaz de Bordeaux (S. 1916, 3, 17, et Note de M. Hauriou, D. 1916, 3, 25).

» *pas obligée, ou ne se serait obligée que dans des* » *conditions différentes* ».

M. Massigli (1), professeur de droit civil à la Faculté de Paris, consulté, inséra dans le Bulletin de la Fédération des Industriels et Commerçants une note favorable à la nouvelle théorie. « Des contrats, disait-il, » peuvent avoir été conclus dont il y aura lieu, pour la » satisfaction de l'équité, d'effacer toutes les stipula- » tions, mais il en est d'autres qu'il sera légitime de » laisser subsister, moyennant la révision des condi- » tions de leur exécution... L'application de la théorie » de la force majeure conduirait seulement à faire tenir » le contrat comme non avenu, solution peut-être défa- » vorable, par sa rigidité, à l'intérêt bien compris de » chacune des parties. Dans la période que nous traver- » sons, le respect des contrats d'avant guerre n'est » plus qu'un principe d'injustice, distribuant au » hasard des liens contractuels sur lesquels réagit » l'état de guerre, les ruines et les fortunes les plus » injustifiées ».

L'honneur du régime des loyers fut d'introduire dans cette foule de dispositions de détail, les plus variées et les plus extraordinaires, le grand principe de l'imprévision.

Pothier déjà, dans un esprit d'équité, avait énoncé dans un cas particulier se rattachant au contrat de bail, le principe suivant (2) : « Si, par accident *impré-* » *vu*, la jouissance du locataire a souffert une altéra- » tion et une diminution très considérable, il peut de- » mander une diminution proportionnelle dans le loyer

---

(1) Journal officiel. Annexe Ch. des Députés 1916, p. 565.
(2) Pothier. — *Du Contrat de louage*. Part. III, ch. I, art. 2, § 1.

» du temps où sa jouissance a souffert cette diminu-
» tion ».

Et le grand jurisconsulte ajoute. « Pour appliquer
» notre principe aux baux à loyer des maisons, suppo-
» sons que j'ai loué à quelqu'un une auberge sur la
» grande route et, pendant le temps du bail, la grande
» route a été changée de manière que cette auberge,
» qui était très fréquentée, ne se trouvant plus sur la
» route, est devenue déserte ; en ce cas, quoique le
» locataire jouisse de toutes les parties de la maison, il
» est fondé à demander une diminution de loyer, la
» jouissance de cette auberge souffrant par le change-
» ment de la route, une altération et une diminution
» très considérable. Mais si, lors du bail, mon auberge
» que j'ai louée à un aubergiste était la seule auberge
» d'un lieu, que pendant le cours du bail, il se soit
» établi d'autres auberges dans ce lieu, qui diminuent
» beaucoup le profit que mon locataire faisait dans
» l'auberge que j'ai louée, peut-il me demander une
» diminution de loyer ? Non.

» La raison de la différence est qu'il était *facile de*
» *prévoir* qu'il pouvait s'établir d'autres auberges
» dans le lieu, au lieu qu'*on ne pouvait pas prévoir* le
» changement de route ».

La doctrine classique était donc obligée déjà de reconnaître des exceptions au principe du lien absolu des contrats, au cas d'imprévision.

Quelques jours après la déclaration de guerre, la loi du 5 août 1914 autorisa le Gouvernement à prendre, dans l'intérêt général, toutes les mesures nécessaires « pour faciliter l'exécution, ou *suspendre les effets* des obligations commerciales et civiles ». Les décrets moratoires furent basés sur l'art. 1244 du Code civil. « *Les* » *juges peuvent... accorder des délais modérés pour le*

» *payement et surseoir à l'exécution des poursuites,* » *toutes choses demeurant en état* ». Le Gouvernement dépassa la mesure de cet article, le délai de grâce prévu à titre exceptionnel par le Code fut généralisé, et sa durée exagérée.

Les contractants qui avaient loué un appartement, l'avaient fait en vue de l'habiter, ou d'y exercer un commerce ou une profession. Ils s'engagèrent à en payer un certain prix à diverses échéances. Quand ils contractèrent, leur situation était florissante, leur commerce prospère, ils ne prévoyaient pas et ne pouvaient prévoir qu'un événement brusque vint brutalement les arracher à leur vie habituelle, au moment où ils y songeaient le moins. Cet événement était absolument indépendant de leur volonté. Privés de leurs foyers et de la source de leurs revenus, ils ne purent payer leurs termes. Le droit commun permettait de diriger contre eux les rigueurs de la loi et de les expulser. Or si les locataires avaient prévu la guerre pour le 2 août 1914, et sa durée indéfiniment longue, ils en auraient déduit quelques conséquences et n'auraient pas contracté dans les mêmes conditions. Ceux qui avaient loué verbalement et à durée indéterminée auraient stipulé un bail à long terme ; les autres auraient inséré la clause « sic rebus stantibus » dans leur contrat. Furent-ils victimes d'imprévoyance ? Il semble qu'une telle accusation serait injustifiée. Les événements ont démontré que les pronostics des hommes les plus compétents furent souvent démentis par les faits au cours de la tourmente. Les locataires furent victimes d'*imprévision*.

En étudiant, dans les paragraphes suivants, les mesures que le Gouvernement et le législateur furent appelés à prendre pour atténuer la rigueur de la force

obligatoire des engagements, nous verrons quelle large application ils ont faite de cette théorie.

§ I. — *L'imprévision et le juge*

Le respect du contrat s'impose au juge chargé de l'interpréter. Il doit, d'après la doctrine traditionnelle, quand le contrat est formel, s'inspirer avant tout de la *volonté des parties* (1) telle qu'elle résulte des termes mêmes du contrat au moment où il a été conclu, sic rebus stantibus. Il ne pourrait pas s'inspirer de circonstances nouvelles, telles que le lien contractuel deviendrait une chaîne pesante qui accablerait la partie la plus faible qu'elle emprisonne. MM. Colin et Capitant (2) constatent que « lorsque le juge est placé en face des termes d'une convention, il ne peut en modifier les éléments sous prétexte que les conventions imposées à l'une des parties seraient contraires à l'équité, draconiennes ou léonines ». Il n'a que la faculté, et encore dans des cas exceptionnels, et en « usant de ce pouvoir avec grande réserve » (art. 1244) d'accorder des délais de grâce modérés, « *toutes choses restant en état* ».

Mais la jurisprudence avait déjà fait fléchir la règle (3), d'abord au profit des incapables dont elle permettait la réductibilité des obligations excessives (4), ensuite en ce qui concerne la rémunération

(1) Cf. Dereux, op. cit., p. 520.
(2) Colin et Capitant, op. cit. II, p. 311.
(3) Req. 24 février 1891, D. 91, 5, 336. — Paris, 4 décembre 1895. D. 96, 2. 438.
(4) Perrin, op. cit. — Dijol, op. cit.

stipulée par un agent d'affaires ou un mandataire salarié.

Quand le contrat est obscur ou ambigu, le juge a alors toute liberté, et peut l'interpréter à son gré. Les juges habitués à l'esprit classique, procéderont par déductions, chercheront des termes du contrat à remonter vers une idée plus générale dont ils feront découler la solution. D'autres pourraient, dans ce cas, donner la solution que consacrerait uniquement l'équité, selon l'espèce, et sans rechercher quelle était exactement la volonté des contractants.

En matière de loyers, la jurisprudence serait peut-être intervenue fort sagement, mais elle n'eût pas à agir. Le juge reçut l'ordre de ne tenir aucun compte des conventions, il dut appliquer des lois, dont il fut l'instrument. Son œuvre de violation du contrat lui fut donc imposée, tandis qu'il aurait été plus logique de le charger d'humaniser ou de socialiser les rapports entre parties dans un sens conforme à l'équité et au bon sens. On ne lui en laissa pas le temps, le premier moratoire était pris le 14 août 1914.

§ II. — *L'imprévision et le Gouvernement*

S'inspirant le premier, en notre matière, de l'imprévision des locataires, le Conseil des Ministres chercha à porter des adoucissements au sort de certains d'entre eux. Il promulgua une série de décrets, qui, faisant application de l'art. 1244 du Code civil, établirent une succession de prorogations d'échéances et de jouissance, et la suspension de l'effet des congés. Le loca-

taire mobilisé n'eut plus à s'inquiéter du sort de son foyer, il n'avait pas à payer ses loyers, s'il ne pouvait le faire. Il retrouverait sa maison, après son retour des armées.

Le bailleur privé du bénéfice de sa jouissance voit sa créance immédiate se transformer en créance à terme, il sent peu à peu qu'elle lui échappe. Son privilège est réduit et anéanti. Il pesait en effet trop lourdement sur des malheureux qu'une force irrésistible avait précipité dans la misère.

Le Gouvernement avait donc pris des dispositions d'attente et des mesures provisoires. Mais la durée de la guerre nécessita des lois. En mars 1918, le législateur intervint à son tour.

§ III. — *L'imprévision et le législateur*

Après les atteintes sérieuses que lui avaient porté les décrets du Gouvernement, de 1914 à 1918, le contrat de louage avait perdu tous ses effets lors de la promulgation de la loi du 9 mars 1918. L'art. 1134 avait provisoirement vécu.

Ces bouleversements de principes se heurtèrent à une vive opposition de nombreux parlementaires. Mais comme le disait M. Laval à la Chambre des Députés (1), « au dessus du Code, au dessus des lois qui ont été faites par d'autres hommes et avec un autre esprit, pour d'autres nécessités, il y a aujourd'hui, après la tourmente, ou dans la tourmente que nous subissons, des réalités qui pèsent sur nous et qui nous dominent ».

---

(1) Cf. Séance du 3 fév. 1916. J. off., déb. parl.

Le sacrifice de la propriété se consomme, le contrat s'anéantit.

La loi du 9 mars 1918 impose aux propriétaires le sacrifice de leurs créances, mais, tenant compte de l'imprévision, elle édicte un certain nombre de mesures équitables.

Elle délie les contractants malheureux qui ne sont plus en mesure de continuer leur location, nonobstant leurs stipulations antérieures.

Elle exonère de leur payement total ou partiel ceux qui, par suite des événements, ont été rendus insolvables et dont la créance engloutirait le patrimoine. Elle les libère de leurs dettes passées et ne les soumet qu'au payement des terms futurs ; le juge est compétent pour faire ici application de règles d'équité selon sa conscience.

Elle modifie les conséquences futures du contrat en décidant qu'un bail passé pour une certaine durée sera prolongé. La loi accorde au locataire un temps assez long pendant lequel il lui sera loisible de trouver un logement. Cette mesure fut malheureusement maladroite, car elle aggrava la crise du logemnt, contre laquelle auront à lutter les lois postérieures.

Ces lois, tenant compte de ce que la crise du logement constitue elle-même une imprévision, la combattent en modifiant les conventions des parties, et en prorogeant leurs obligations.

Enfin, la loi du 31 mars 1922 semble marquer la dernière étape. Le législateur cherche à corriger sa propre imprévision dans une certaine mesure. Son œuvre transitoire laisse percer le jour prochain où le droit commun reprendra son empire. Cette loi combat, par des mesures moratoires, la crise du logement.

Telles furent les dispositions qui firent application

de cette nouvelle idée en matière de loyers. Si elle aboutit à des résultats contraires à ceux qu'elle aurait normalement dû faire naître, c'est peut-être que son principe ne fut pas assez nettement posé, que son application fut maladroite ou excessive.

La loi, malgré sa fonction de protérer des intérêts particuliers et de les coordonner à l'intérêt général, a ici trop favorisé les uns en spoliant les autres.

La législation de 1801 laissait la liberté aux contractants ; ses restrictions étaient dictées par le bon sens. Mais, aujourd'hui, les parties n'ont plus la faculté de se lier librement, si leur consentement risque d'être vicié par leur faiblesse ou leur imprévoyance, ou lorsque l'ordre social l'exige par suite de besoins collectifs impérieux.

Cette nouvelle règle a été mise en application plusieurs fois au cours de la guerre et, comme la loi Faillot, les lois des loyers en ont fait une large application.

CHAPITRE II

Du contrat de louage des choses

L'article 1709 du Code civil définit le contrat de louage : « Celui par lequel une partie s'oblige à four-» nir à une autre, pendant un certain temps, l'usage et » la jouissance d'une chose, moyennant un prix que » l'autre s'oblige à lui payer ».

Une jurisprudence constante considère le droit du preneur comme un droit personnel (1). Mais le bailleur est un créancier privilégié, le Code lui accorde en garantie du paiement des loyers qui lui sont dus un privilège spécial assez étendu.

Le contrat de louage de choses, et en particulier de louage de maisons est aujourd'hui un des plus répandus. A peu près tous les citoyens sont ou propriétaires ou locataires, parfois même l'un et l'autre. Seuls, dans les villages ou les petites villes, quelques propriétaires habitent entièrement leur maison. C'est pourquoi, pendans la guerre, nombreux furent ceux que visèrent les lois d'exception en matière de loyers.

Le bail se forme par un simple accord de parties, il peut être passé par acte authentique ou sous seing privé, il peut même résulter de conventions purement verbales. Une particularité de ce contrat résulte de la

---

(1) En ce sens : Guillouard. *Traité du contrat de louage*, I, n° 28. — Planiol, II, n° 1862 et s. — Baudry-Lacantinerie et Wahl, *Louage*, I, n° 684 et s.

« tacite reconduction ». Lorsque le bail à loyer, passé pour une date déterminée, vient à expiration, si le preneur est resté et a été laissé en possession des locaux, la loi présumant la commune intention des parties, décide qu'il s'est formé entre elles un nouvel accord, aux mêmes conditions que l'ancien, mais pour une durée indéterminée.

Les prorogations furent, semble-t-il, une application de la tacite reconduction. Mais si celle-ci est le résultat d'une convention présumée, la prorogation, au contraire, n'intervient que lorsque une des parties manifeste son intention de rompre le contrat. En outre la durée de la tacite reconduction est indéterminée, tandis que celle de la prorogation est fixée d'une manière précise par la loi ou par le juge. De plus, la tacité reconduction continue le bail aux conditions de celui-ci, tandis que, si certaines prorogations sont maintenues aux conditions initiales du bail, d'autres au contraire, ne sont accordées que moyennant une augmentation du prix de loyer ou une diminution des garanties du bailleur, par la réduction de son privilège. Le régime des prorogations constitue ainsi une anomalie par rapport au droit commun, une situation provisoire et nouvelle tendant à transformer la nature du droit des parties.

Elle semble le résultat d'une conception nouvelle, d'une tendance générale et exagérée dans ses moyens, analogue à celle qui veut donner la terre au travailleur, l'usine à l'ouvrier, la propriété à l'occupant.

Le bailleur se vit ainsi imposer la servitude personnelle de conserver le même locataire, aussi longtemps que la nécessité exprimée par la loi l'exigerait et aux conditions que fixerait cette loi.

Le contrat de bail subit de multiples vicissitudes.

transformé, réformé selon les catégories et selon les époques. La loi d'abord protectrice des éprouvés devient systématiquement protectrice des locataires, pour résoudre une crise qu'elle avait contribuée à aggraver, celle du logement.

SECTION I

Obligation du Preneur

Le preneur doit, aux termes du droit commun, payer le loyer, faire les réparations locatives, garnir la maison de meubles, veiller à la conservation de la chose louée, *la restituer enfin, à l'expiration du bail.*

Le régime des décrets anéantit la plupart des obligations que nous venons d'énumérer. Il permet de retarder le paiement des termes des loyers, de réduire l'obligation de garnir la maison de meubles en quantité suffisante, il détruit enfin l'obligation de restitution de la chose à l'expiration du bail. Le preneur n'avait plus qu'à faire face à deux charges : celle d'effectuer les réparations locatives, et celle de veiller à la conservation de la chose. La circulaire ministérielle du 4 octobre 1914 énumère les bénéficiaires de ces faveurs.

La loi du 9 mars 1918, encore plus favorable aux locataires qu'elle exonère de leurs dettes et à qui elle accorde des prorogations de jouissance très longues, leur impose cependant des obligations. Ils devront employer la chose louée à l'usage auquel elle a été destinée ; en jouir en bons pères de famille ; en payer le prix conformément aux décisions de la Commission arbitrale.

Mais si cette loi semble se montrer ainsi plus exigeante, c'est qu'elle vient de réduire la dette ou d'en exonérer les preneurs. Aussi veut-elle qu'à l'avenir, le bailleur puisse percevoir le revenu de ses immeubles, objet essentiel de l'obligation du locataire, cause de la sienne propre.

Les lois du 2 mars 1921, du 7 juillet 1921, du 7 janvier 1922 imposent aux locataires l'exécution de toutes les clauses du contrat, et des obligations résultant des usages locaux ou des décisions judiciaires. Ces lois exigent de plus que le locataire qu'elles favorisent s'engage à occuper dans la plus grande partie l'immeuble qui lui a été donné à bail, soit par lui-même, soit par les membres de sa famille qui l'habitaient antérieurement avec lui.

En effet, si la loi accorde une nouvelle prorogation c'est parce qu'elle la juge nécessaire aux besoins du locataire, c'est pourquoi s'il sous-loue ses appartements ou s'il cesse de les occuper, cette protection perd son sens. Le prix de la location est établi par le juge.

La loi du 31 mars 1922 reprend les conditions prescrites par les trois lois précédentes, mais oblige le locataire à payer une majoration du prix de loyer en rapport avec l'augmentation des charges, les améliorations et la valeur réelle des locaux. Le locataire doit enfin garnir sa maison d'assez de meubles pour servir d'assiette au privilège du bailleur, tout en restreignant l'effet de ce privilège.

Sous l'empire de la nécessité l'obligation du preneur allégée tout d'abord, se rapproche par la suite du droit commun. Mais à l'expiration de son contrat, on dut, tant que dura la crise le maintenir en possession de ses appartements, éviter l'expulsion considérée comme un fléau social.

SECTION II

Obligation du Bailleur

Le Code civil astreint le bailleur à trois obligations principales. celles de délivrance, d'entretien de la chose louée, et de garantie. Cette dernière obligation présente un assez grand intérêt. Le bailleur garant des troubles de droit, ne l'est pas des troubles de fait, à moins qu'ils ne proviennent de lui-même si le locataire, par des évènements, indépendants de sa volonté ou du fait du bailleur, est mis dans l'impossibilité de jouir de la chose louée, il n'a pas d'action contre le bailleur à l'égard duquel il reste lié aux termes de son contrat. Le propriétaire a du garantir également les preneurs des contrats qui lui ont été imposés par la loi, malgré lui et contre sa volonté. C'est ainsi, qu'ayant obtenu devant une première commission arbitrale l'expulsion de son locataire, après avoir exécuté cette mesure, un propriétaire vit la décision réformée par une seconde commission arbitrale, après cassation. Il fut contraint de verser des dommages intérêts au locataire qu'il avait ainsi chassé trop tôt et de le *réintégrer dans son immeuble,* bien qu'il ait déjà reloué à un second preneur.

Le régime des loyers, au lieu de réduire et d'adoucir l'obligation du bailleur l'aggrave au contraire. Il le force à maintenir en jouissance le locataire favorisé, et à demander un juste prix.

La fonction sociale des immeubles destinés à l'habitation, qui domine l'intérêt particulier du propriétaire de ces immeubles, est de servir à loger les indi-

vidus. L'intérêt privé doit le céder à cette fonction d'ordre public, en cas de conflit. Telle a été la conception législative pendant la guerre, seule excuse à la spoliation juridique de la propriété bâtie.

SECTION III

Extinction du louage

Avant la guerre, sous l'emprise du droit commun, la dissolution du contrat de louage, se produisait, en dehors des cas généraux d'extinction des conventions, plus particulièrement par l'arrivée du terme, lorsque le bail avait été contracté pour une durée déterminée ; et par un acte de volonté unilatéral, le *congé*, émanant de l'une quelconque des parties lorsque sa durée était indéterminée, ou lorsqu'il continuait par le jeu de la tacite reconduction.

Le bail s'éteignait par confusion lorsque le locataire devenait propriétaire de la maison pendant la durée de la convention ; par cas fortuit ou force majeure si la maison venait à être détruite. La nullité du bail pouvait encore être prononcée pour inexécution des obligations d'une des parties.

Le mode normal d'extinction était donc : *l'expiration du temps convenu*. Pendant la guerre, il perdit sa mission. L'extinction du contrat initial de bail n'était destinée qu'à servir de point de départ à un quasi-contrat ou à une prorogation. Ce système d'atermoiement durera jusqu'au jour où le Parlement rendra aux parties la liberté, et au contrat son autorité. Les baux passés sans détermination de durée prennent fin régulièrement par un *congé*, acte soumis à fort peu de forma-

lités. Les décrets moratoires suspendirent les premiers, l'effet des congés.. La loi du 9 mars 1918 leur rendit leur fonction. Réguliers et valables, ils mettent fin au contrat initial. Leur rôle nouveau, analogue à celui du terme, consiste à servir de point de départ à une mesure de grâce. La loi du 31 mars 1922 a compliqué le formalisme de cet acte. Elle exige que le propriétaire insère dans le corps du congé qu'il donnera à son locataire la mention qu'il lui est accordé un délai de vingt jours pour former une demande amiable de prorogation. Cette mention est prescrite à peine de nullité ! Cette disposition inexplicable, obligeant le bailleur à rappeler son droit à son adversaire est favorable au preneur. Il ne sera pas forclos s'il laisse passer vingt jours sans agir, si son bailleur a omis de lui signaler qu'il pouvait bénéficier de cette faveur.

En cas de *perte ou de destruction de la chose* par fait de guerre, le bail s'éteint, faute d'objet. La maison étant détruite, il est matériellement impossible que le locataire puisse continuer à l'habiter. Mais si la destruction n'est que partielle il peut opter pour la continuation du bail (loi du 25 octobre 1919, art. 2). Dans ce cas, il ne peut exiger, si le propriétaire touche de l'Etat une indemnité pour la reconstruction de son immeuble, pour les réparations, d'autres ni plus amples travaux que ceux correspondant à l'emploi total des acomptes, avances ou indemnités, alloués au propriétaire qui reconstitue l'immeuble.

Si la destruction est totale, l'art. 6 de la loi du 25 octobre 1919, permet cependant au preneur d'un immeuble bâti à destination commerciale ou industrielle, atteint par un fait de guerre, de demander que l'effet du bail soit rsporté sur cet immeuble reconstitué à l'aide de l'indemnité versée par l'Etat. Le bail reprend

son effet sur l'immeuble reconstitué à dater du jour de l'achèvement des travaux et pour la durée qui restait à courir. Sur le bail au moment où s'est produit le fait donnant lieu à résiliation.

Le législateur ici a cru devoir faire échec à un mode normal de cessation de contrat pour secourir le commerce et l'industrie.

Des *résiliations de bail*, dans des cas exceptionnels, sont prononcées par la loi du 9 mars 1918, art. 3, lorsque le locataire a été tué à l'ennemi ou est décédé des suites de blessures ou de maladies contractées à la guerre, ou si son décès est simplement présumé. L'art. 6 étend ce même droit aux sociétés en nom collectif dont tous les membres et aux sociétés en commandite simple dont tous les gérants ont été tués ou sont morts des suites de leurs maladies ou de leurs blessures de guerre. Ces sociétés bénéficient de ces mêmes droits lorsque l'un seulement des associés a été tué en présence de l'ennemi ou est mort des suites de ses blessures, si son décès a entraîné la dissolution de la société.

Peuvent encore obtenir la même faveur les locataires qui établissent que par suite de blessures reçues ou de maladies contractées ou aggravées sous les drapeaux ou par suite de faits de guerre, ils sont inaptes à leur ancienne profession, et enfin peuvent faire résilier leur bail, tous ceux, même non mobilisés qui ne sont plus en état d'exercer la profession pour laquelle ils avaient conclu le bail, ou qui sont atteints d'une diminution notable et permanente de leur capacité professionnelle.

Ces résiliations n'opèrent pas de plein droit. Elles sont proposées aux intéressés, seuls juges de leur décision, libres d'invoquer la loi ou de n'en pas user. Cette

résiliation comporte parfois le payement au bailleur de dommages intérêts. Le législateur s'est encore perdu dans un labyrinthe de détails. L'art. 9 pose cependant un principe qui aurait dû suffire : « La résiliation du bail pourra être prononcée avec ou sans » indemnité sur la demande du *locataire qui justifiera* » *que la guerre a modifié sa situation dans des condi-* » *tions telles qu'il est évident que dans sa situation* » *nouvelle, il n'aurait pas contracté.* »

Cette application intelligente de la théorie de l'imprévision aurait été suffisante, ainsi formulée pour régler le mécanisme des résiliations.

Les prorogations n'étant pas d'ordre public, le locataire peut dans tous les cas y renoncer. Il peut laisser écouler les délais, sans en réclamer le bénéfice et se laisser ainsi forclore. Il peut de plus par un accord avec le propriétaire renoncer à la prorogation qu'il a obtenue. Le mutuus dissensus des parties suffira à les délier.

En dehors de ce cas, et de l'inexécution des obligations consenties ou imposées fondant les parties à invoquer la nullité de leur convention, et par suite l'extinction de la prorogation, celle-ci peut prendre fin par la non habitation personnelle par le prorogé des locaux loués, ou par la nécessité du propriétaire, judiciairement reconnue, d'occuper par lui-même l'appartement loué.

La loi du 9 mars 1918 n'imposait pas expressément au locataire bénéficiaire d'une prorogation la condition d'occuper par lui-même ou par les siens l'appartement loué. Mais elle résultait de son esprit et la jurisprudence l'avait exigée (1). Les lois suivantes (2 mars

(1) Civ. 23 décembre 1918 (D. 1919, 1, 73).

1921, 17 juillet 1921 et 7 janvier 1922) indiquent que le locataire doit « occuper ou s'engager à occuper dans la plus grande partie » l'immeuble donné à bail « soit par lui-même, soit par les membres de sa famille qui l'occupaient antérieurement avec lui ». L'inobservation de cette obligation entraîne la résiliation de la prorogation.

La nécessité pour le propriétaire d'occuper lui-même l'appartement loué, est tantôt une fin de non recevoir à la demande de prorogation et constitue ainsi une extinction du contrat de louage, tantôt une cause de cessation de certaines prorogations.

Le 2 mars 1921, une légère réaction se produit en faveur du bailleur, dont jusqu'ici on avait négligé la situation personnelle. N'était-il pas injuste et illogique, que le propriétaire d'une grande et belle maison ne puisse même pas obtenir pour lui-même, lorsqu'il en avait un besoin impérieux l'usage de sa propre habitation ? Les prorogations à court terme de la loi du 2 mars 1921, art. 3, ne seront pas opposables au bailleur qui *prouvera* qu'il va occuper réellement le local à titre d'habitation, par lui-même ou par ses ascendants, ceux de son conjoint, ou ses descendants. Mais il est souvent difficile de *prouver une intention*. Certains juges de paix ont admis que l'engagement pris devant eux d'occuper sa propre maison, ne constituait pas de la part du bailleur une preuve suffisante de son intention ! Le propriétaire devait donc user des détours, se faire écrire par un ami, s'entendre avec des fournissurs éventuels, etc.

La loi du 7 janvier 1922 remplaça cette formule malheureuse par la suivante : « Les dispositions de l'art. 1 ne sont pas applicables au propriétaire qui *justifiera de la nécessité* d'occuper réellement le local à

titre d'habitation par lui-même ou par ses ascendants etc.

Enfin la loi du 31 mars 1922, art. 13 s'arrête à cette nouvelle formule : « Le droit à prorogation institué par le § 2 de l'art. 7, n'est pas opposable au propriétaire qui *justifiera d'un motif légitime* pour occuper par lui-même ou faire occuper par ses ascendants ou ses descendants, ou ceux de son conjoint, à titre d'habitation, un local à cet usage.

Le droit de propriété n'est donc plus un motif légitime pour habiter sa propre maison après l'expiration du bail de son locataire. En Droit Romain, la résiliation du bail à loyer pouvait être demandée par le bailleur qui avait besoin de l'immeuble loué pour s'y loger. « Aede quam te conductam habere dicis si pensionem domino in solidum solvisti, invitam te expelli non oportet *nisi propriis usibus dominum eam necessariam esse probaverit,* aut corrigere domum maluerit, aut tu male in re locata versata es. »

L'ancien Droit français avait conservé cette règle que critique Pothier. Le Code la fit disparaître. De nos jours elle semble revivre, non plus pour anéantir un bail, un contrat, mais une simple prorogation.

A cette faculté reconue au bailleur s'oposent des fins de non recevoir. L'art. 13 en rend les effets inopposables à un locataire mutilé, réformé, veuve de guerre, vieillard (1), etc., à moins que le bailleur ne soit lui-même dans une de ces situations.

Cette cause d'extinction du louage n'est pas opposable aux prorogations nées de la loi du 9 mars 1918, celles qui ont créé ce que nous avons appelé les «quasi-

---

(1) Cf. art. 13, loi du 31 mars 1921.

contrats de louage». Mais à cette règle la loi du 31 mars 1922 a porté un tempérament. Le quasi-contrat de louagee prendra fin le 31 décembre 1922 si le bailleur est mutilé, réformé, veuve, ascendant ayant recueilli la veuve et les orphelins de guerre, bénéficiaires des lois du 31 mars 1919, 24 juin 1919, sinistré de guerre, à moins que le locataire ne rentre dans une de ces catégories. Dans ce cas il est préféré au propriétaire. Enfin aucune prorogation n'est opposable par un locataire qui n'a pas été mobilisé à un propriétaire qui, l'ayant été voudra réintégrer l'immeuble qu'il habitait avant la guerre ou dans lequel il exerçait sa profession.

Le résultat de ces modifications fut d'établir le principe nouveau « *l'habitation à l'occupant* ». Généralisé cet adage conduirait aux pires excès. Pendant la guerre et depuis la guerre, le but à atteindre fut et est resté encore l'apaisement de la crise du logement, dans un intérêt d'ordre général. Le moyen le plus certain d'y parvenir était de maintenir chacun où il se trouvait logé. Mais ce remède fut par trop simpliste, ses résultats ont prouvé qu'il était pire que le mal à soulager. Ce qui subsiste cependant est le pas franchi par la loi qui écrasa l'intérêt privé de l'individu devant une nécessité impérieuse d'ordre général.

SECTION IV

Du privilège du bailleur

« La créance des loyers dûs au bailleur d'immeubles », disent MM. Colin et Capitant, « a toujours été » l'objet de la sollicitude du législateur. Cela tient en

» partie, sans doute à ce que *les propriétaires du sol* » *et des immeubles bâtis ont de tout temps formé la* » *classe la plus puissante de la nation* et se sont fait » attribuer par la loi les plus solides garanties contre » leurs tenanciers ou leurs locataires » (1). Le privilège du bailleur appartient à tout bailleur d'immeubles et porte « sur tout ce qui garnit la maison louée, ou la ferme ». Il a donc une assiette très étendue s'étendant à tous les meubles, y compris même les bijoux, le linge, les vêtements apportés dans son appartement par le locataire.

Le bailleur, créancier des loyers échus a à son service une voie d'exécution simple et fort rapide : la saisie gagerie (2). Il a de plus un droit de revendication contre les tiers pendant quinze jours si les meubles garnissant la maison louée ont été déplacés sans son consentement. Cette revendication n'est toutefois autorisée que s'il ne reste plus dans les locaux assez de mobilier pour garantir la créance.

Le bailleur acquiert de la loi un droit excessif, car il pourra invoquer son privilège non seulement pour tous les loyers échus, mais aussi pour tous les loyers à échoir (3). Si le bail n'est pas authentique, ou n'a pas date certaine, le privilège garantit les loyers à échoir de l'année courante et d'une année à partir de l'expiration de celle-ci.

---

(1) Colin et Capitant. *Cours élémentaire de Droit civil français*, tome II, p. 800.

(2) Saisie gagerie, règlementée par les art. 819 à 825 du Code français civil.

(3) Les loyers échus sont cependant réduits aux cinq dernières années, par l'article 2.277 du Code civil.

Ce privilège, jugé excessif puisqu'il prime des créances aussi respectables que celle du bailleur, par exemple celle des gens de service, méritait d'être réduit à de justes limites. De vives critiques se sont élevées contre lui. En cas de faillite ou de liquidation judiciaire, la loi du 12 février 1872 réduit le privilège en autorisant la faillite à continuer le bail à condition de payer les termes échus. Si le syndic ne veut pas continuer le bail, le propriétaire ne peut exercer son privilège que le bail ait ou non date certaine, que jusqu'à concurrence de deux années échues, de l'année courante et de l'année à échoir.

Dans la voie de réduction du privilège du bailleur, les décrets moratoires ont fait de nouveaux pas. Mais ils statuent uniquement dans des cas exceptionnels. La circulaire du 4 octobre 1914, commentant les décrets antérieurs indique que dans le cas de sortie des lieux, même si les loyers échus ne sont pas payés, le juge de paix peut autoriser, suivant les circonstances, l'enlèvement de tout ou partie du mobilier. Mais cette autorisation ne peut être accordée que pour les locations dont le loyer annuel ne dépasse pas les maxima fixés par le décret du 14 août 1914 et celui du 27 septembre 1914.

Le privilège du bailleur peut donc être réduit à néant ou dans des proportions limitées selon les circonstances, le juge étant compétent pour statuer selon l'équité. Le bailleur perd avec sa garantie, l'espoir de recouvrer sa créance, il se voit acheminer vers l'exonération que lui imposera le Parlement le 9 mars 1918.

La loi du 31 mars 1922, art. 11, réduit l'assiette du privilège et des droits du bailleur. Le privilège pourra être limité par les parties à une portion déterminée et suffisante du mobilier garnissant les locaux loués et

servant de gage spécial à sa créance. Le bailleur pourra, si le locataire quitte les lieux avant le complet paiement des loyers encore dûs et sans fournir une caution suffisante réaliser le gage affecté à sa créance.

Néanmoins, le privilège du bailleur ne pourra s'exercer sur les meubles et effets mobiliers, ustensiles et objets nécessaires à la nourriture, au coucher et au travail du locataire et des meubles de sa famille.

Cette disposition étend donc l'insaisissabilité. L'art. 592, C. Pr. civ. modifié par la loi du 14 avril 1917 ne statuait que pour les « *enfants* » du saisi, le mot « enfants » est remplacé par « *membres de la famille* ». De plus, au profit des familles nombreuses, la loi étendait l'immunité non seulement à la literie, mais encore au mobilier meublant, au linge, aux vêtements et objets de ménage n'étaient insaisissables que les outils servant au travail « personnel » du saisi, les farines et menues denrées nécessaires à sa consommation et à celle de sa famille.

Le coucher et les habits du saisi et de ses enfants, le mobilier meublant, le linge, les vêtements et les objets de ménage des familles nombreuses au sens de la loi du 14 juillet 1913, ne pouvaient être saisis pour aucune créance, les autres articles pouvaient l'être pour aliments, *loyers des lieux servant à l'habitation personnelle*. Nous arrivons ainsi à l'atténuation d'excès manifestes, à une réforme longtemps souhaitée. Le législateur devrait insérer au Code civil cette disposition de la loi du 31 mars 1922, qui généralisée ne pourrait que produire des effets de protection sociale en réduisant une garantie exagérée.

L'exemple du contrat de louage montre que la loi, évitant toujours de procéder par mesures générales,

se contente de réglementer des situations particulières. Elle agit le plus souvent arbitrairement et crée à côté de bienfaits de nombreuses injustices. Son esprit libéral, d'une part est anéanti par son contre-coup. Le législateur ne perçoit que le but à atteindre, et imbu semble-t-il de l'adage « la fin justifie les moyens », se précipite violemment vers lui, écrasant tout sur son passage, et surpris, en rejetant son regard en arrière des dégâts ainsi provoqués. Il regrette alors l'état de fait antérieur à son intervention et recherche la voie normale, dont un obstacle l'avait momentanément égaré.

CHAPITRE III

De la Propriété

La Propriété privée est une institution sociale par laquelle la plus grande majorité des choses qui nous entourent appartiennent à des particuliers qui peuvent en disposer à leur gré (1), cette faculté leur permettant même la destruction de ces choses. Le fondement du droit de Propriété a été bien souvent discuté (2). La doctrine la plus rationnelle, semble-t-il, et la plus généralement admise est celle qui fait reposer l'appropriation des objets sur l'occupation. La propriété a dû, à l'origine, appartenir au premier occupant, qui l'a acquise par son travail, en façonnant la chose, ou en cultivant une terre déserte. L'ouvrier défendit son travail en conservant la matière. L'usurpateur plus fort, qui restera le maître après la lutte et conservera pour lui la chose ainsi façonnée par son adversaire vaincu, obtiendra-t-il un droit de propriété ? Seule la prescription, l'occupation prolongée, fera oublier les origines de l'appropriation. Mais fonder la propriété sur le vol nous paraît impossible, car voler, c'est prendre une propriété préexistante. Toutes les législations,

---

(1) Comp. Aubry et Rau. *Traité de Droit civil* III, p. 256 et s.
(2) *Cf.* Proudhon. *Qu'est-ce que la Propriété ?*

et même les plus primitives, répriment sévèrement le vol. On dut toutefois admettre l'acquisition de la propriété par droit de conquête, par occupation de la propriété ennemie. Mais, aujourd'hui, ces idées primitives ont bien évolué. La notion de propriété, qui faisait corps avec la chose possédée, s'en est détachée peu à peu.

La propriété est un fait naturel. L'enfant est attiré par le désir de s'approprier les objets qui l'entourent : dès son bas âge, il est content de posséder. M. Jules Simon (1) constate et décrit ce sentiment qui pousse l'homme à vouloir l'usage des choses d'une manière exclusive. La loi a dû sanctionner et règlementer un besoin qui a paru naturel ; les législations, qui sont l'expression de la « substance des idées communes », d'après la phrase célèbre de M. le professeur Hauriou, ont, de tout temps, dû admettre ce droit comme un des fondements de la société (2). Le citoyen n'est intéressé au bonheur et à la prospérité de la patrie que dans la mesure où il possède, ou dans celle où il est susceptible de posséder. Le concept de propriété privée, malgré les atteintes flagrantes qu'il a subi depuis quelques années, n'en reste pas moins primordial, et la base des relations économiques, sociales et politiques. Il est tellement ancré dans les esprits que l'on ne saurait l'en

---

(1) Cf. Jules simon. *Le Devoir*, p. 119, 122, 125.

(2) Cf. Courcelle-Seneuil. *Préparation à l'Etude du Droit*, III, 9, § 5, p. 291. « Il ne faut pas oublier que l'initiative de tous les progrès est due à des particuliers appuyés sur la propriété individuelle ; que c'est par elle que les sociétés modernes ont acquis la grande puissance industrielle qui les distingue de leurs devancières et leur permet de maintenir une population plus nombreuse, plus riche et plus libre que celle de toutes les sociétés antérieures ».

détacher. La plupart des écoles socialistes ne veulent pas le détruire, elles veulent le modifier, transformer une propriété privée individuelle, en propriété collective.

La propriété est un de ces mots qui agissent sur l'esprit des foules. Son sens est fort vaste et d'une précision difficile. Les foules confondent propriété et opulence, or « *propriétaire* » et « *riche* » ne sont pas nécessairement synonymes. Sera riche celui qui possédera beaucoup, mais il n'est personne qui ne possède à quelque degré. Cette confusion regrettable s'est accrue encore, en matière de loyers. Le « *bailleur* » est vulgairement appelé « *propriétaire* ». Cette expression courante résulte de ce que, en général, les qualités de bailleur et de propriétaire se confondent. Mais ceci est faux parfois, le bailleur peut n'être qu'usufruitier, ou même simple locataire. L'acharnement d'un parti avancé et certaines mesures draconiennes des lois d'exception ne s'expliquent que par cettre triple confusion.

La propriété, si elle est un fait social, *a aussi un but social*. Obligés de constater que l'usurpation de la nature, équitable ou non, répartie aujourd'hui entre les mains de l'ensemble des hommes inégalement, a été approuvée et réglementée par la loi, nous assistons aujourd'hui à une évolution.

Le législateur ancien et le Code civil, ont cru conforme à l'intérêt général de laisser les particuliers libres de diriger à leur gré leur patrimoine. MM. Aubry et Rau (1) définissent la propriété ainsi comprise : « Le

---

(1) Op. cit., p. 256 et s. — Cf. Duguit, op. cit., p. 292. — Cf. Ancoc, *Conférences de Droit Administratif*, § 481 et s.

» pouvoir juridique le plus complet d'une personne sur » une chose, droit en vertu duquel une chose se trouve » *soumise d'une manière absolue et exclusive à la* » *volonté et à l'action d'une personne* ».

Au point de vue social, ceci équivaut à laisser le propriétaire entièrement libre de faire fructifier ses biens, car guidé par son intérêt privé, il ne manquera pas de retirer de sa chose le meilleur rendement économique. Mais, ainsi comprise, la propriété est un appât pour celui qui possède peu, et la haine et la jalousie de la part des classes pauvres a été le plus souvent un des mobiles des révolutions et des luttes fratricides. Les foules qui souhaitent encore aujourd'hui l'expropriation commune sont poussés par le sentiment de la propriété lui-même, car dans la nouvelle répartition, chaque individu croit obtenir plus qu'il ne possédait primitivement.

La Révolution française de 1789 lutta avant tout, non contre la propriété, mais contre les privilèges de la noblesse et contre les droits féodaux ; elle ne s'attaqua pas à la petite propriété privée. Un sentiment qui s'est retrouvé au cours des âges tend à vouloir transformer en propriétaire l'occupant. Le code sanctionne déjà en fait de meubles — *res vilis* — cette tendance. Les droits féodaux étaient un enchevêtrement de droits superposés et, en définitive, ici encore la propriété resta à l'occupant. Les privilèges renaissent aujourd'hui. Les foules qui les ont combattus en 1789, les réclament aujourd'hui à leur profit. Les lois des loyers n'établissent guère que des privilèges personnels, très souvent arbitraires. La propriété, au contraire, vivement combattue, subit des attaques toujours plus vives. Le code, s'il était refondu aujourd'hui, ne s'inspirerait plus de la définition, « droit inviolable et

sacré ». Ce qu'a oublié le législateur de 1804, c'est le but social de ce droit, sa *fonction* véritable. Les lois modernes évoluent dans ce sens et recherchent non plus si la propriété est juste ou injuste, mais *quelle est sa vraie destination.*

Le législateur n'a pas admis encore le principe de l'expropriation pure et simple, bien qu'il ait fait un pas dans cette voie. Mais il a empêché que la propriété puisse nuire à l'intérêt général, ce qui a légitimé dans une certaine mesure les restrictions qui lui ont été imposées.

SECTION I

Restrictions totales au droit de Propriété

Le Code civil, art. 545, après avoir indiqué que « *nul » ne peut être contraint de céder sa propriété* » admet une exception : « *si ce n'est pour cause d'utilité publi-» que et moyennant une juste et préalable indemni-» té* (1) ». Lorsque l'Etat reconnaît que l'intérêt général, dont il est l'âme, exige qu'une expropriation soit dirigée contre un propriétaire privé, il peut la prononcer, à condition de l'indemniser préalablement par un juste prix. L'indemnité est fixée par un jury de particuliers. Le principe de l'expropriation porte ici à la fois sur l'usus, le fructus et l'abusus. On supprime au propriétaire la triple faculté d'user de la chose, d'en jouir à son gré et de la manière la plus absolue, de la consommer ou la détruire, puisqu'on lui enlève cette chose elle-même. On lui fournit toutefois un équiva-

(1) Cf. Ancoc, op. cit., § 767 et s.

lent, sur lequel il obtient un droit semblable. La compensation sauvegarde le principe. Ce droit répond en quelque sorte à la fonction sociale de la propriété, qui ne peut gêner des besoins d'ordre général ou d'utilité publique, la construction d'un chemin, le percement d'une artère, des travaux de fortification, ou le simple alignement d'une rue, etc...

Le législateur des loyers n'a pas exproprié totalement le propriétaire. Il lui a laissé la chose dont il n'a jamais cessé de rester le nu-propriétaire. On lui a supprimé parfois la propriété de créances, mais ces créances ne prevenaient que d'un droit personnel, représentant le « *fructus* » de la propriété. Malgré toutes les atteintes que nous allons étudier, le principe lui-même fut donc sauvegardé.

SECTION II

Restrictions partielles au droit de Propriété

En décomposant la propriété, comme l'avaient fait les Romains en usus, fructus et abusus, nous allons rechercher quelles atteintes ont été portées contre ces divers éléments depuis le Code, et plus particulièrement par le régime des loyers.

§ I. — *Usus*

Le propriétaire d'une chose peut la faire servir à *tous les usages compatibles avec sa nature*. Celui qui possède une maison peut donc l'habiter ou la faire

habiter par des parents ou des amis, l'aménager à son gré, y disposer un commerce, la louer, etc., de même que le propriétaire d'un champ peut y ensemencer ce qui lui convient, en faire un terrain de sport, ou y édifier des constructions.

Quelques lois sont venues porter une première restriction à ce droit. D'abord le propriétaire ne put défricher les forêts, dut reboiser ou regazonner les montagnes. La fonction de la propriété, si elle touche à l'utilité générale, n'est plus confiée au pur arbitraire du particulier. Les monopoles d'Etat interdisent au propriétaire d'un champ d'y planter du tabac.

Après la loi, la jurisprudence est intervenue. Elle a décidé qu'en usant du droit de propriété, on ne peut porter préjudice au voisin. De là est née la célèbre théorie de l' « abus du droit ». L' « *abusus* » tend seulement à la consommation de la chose, à sa destruction matérielle, l'*abus du droit* (1) n'est simplement qu'une exagération de l'*usus*. Un propriétaire fait des fouilles ou des constructions uniquement en vue de gêner ou incommoder ses voisins (2) ; un autre hérisse son terrain d'énormes carcasses de bois munies de pointes et de fils de fer barbelés en vue d'empêcher l'utilisation d'un champ d'aviation voisin en y rendant périlleux l'atterrissage des aéroplanes (3). Un propriétaire doit donc user de son droit sans chercher à nuire à son voisin, c'est-à-dire, qu'en vertu de la doctrine du bien

---

(1) Cf. Alfred Martin. — *Observations sur les pouvoirs attribués au juge par le Code civil suisse*, p. 34 et s.

(2) Paris, 2 décembre 1871 (D. 73, 2, 185). Civ. 11 avril 1864 (D. 64, 1, 211. S. 64, 1, 165).

(3) Tr. civ. Compiègne. 19 février 1913 (D. 1913, 2, 177. Note de M. Jausserand).

commun, l'homme n'étant propriétaire que sous condition de donner à sa propriété un usage social, il ne doit pas, de ce fait, nuire à ses voisins, sinon ses actes seront susceptibles d'annulation et il sera responsable des dommages qu'il aura ainsi causés.

Les lois de 1918 et de 1922 restreignent l'usage du propriétaire puisque, malgré l'extinction du contrat, on lui impose un emploi de la chose qu'il n'a pas voulu. On l'exproprie de son « usus » au profit de son locataire, si bien que même si la nécessité impérieuse le force à reprendre l'usage de sa propre habitation, il ne peut obtenir cette faveur — autrefois un droit — que dans des cas exceptionnels et moyennant des conditions.

L'art. 15 de la loi du 31 mars 1922 interdit l'affectation des locaux d'habitation à l'établissement de spectacles publics ou de danse, ou en local commercial ou industriel jusqu'au 1er janvier 1925. L'art. 15 sanctionne par les pénalités de l'art. 471 du Code pénal cette interdiction et permet au juge d'ordonner la réaffectation des lieux à leur usage primitif.

La différence n'est souvent pas bien grande entre un local à usage d'habitation et un local à usage commercial ou industriel. N'a-t-on pas exagéré ?

De tout ceci se révèle d'une manière évidente le désir d'affecter l'usage de la propriété aux besoins généraux lorsque l'intérêt public l'exige impérieusement.

§ II. — *Fructus*

Le propriétaire est autorisé *à recueillir tous les fruits de la chose,* revenus ou émoluments qu'elle est susceptible de produire ou de procurer, et de faire à cet égard

tous les actes juridiques dont elle est légalement susceptible. Le propriétaire d'une maison peut donc la louer à son gré et en retirer le revenu qui lui paraîtra convenable.

Les premières atteintes au fructus résultent des réquisitions militaires, en temps de guerre. Il est également modéré par le régime de défrichement des forêts qui tempère l'abattement des arbres, raisonnablement. La législation des sources minérales dont le propriétaire ne peut s'approprier l'entier bénéfice, et d'autres dispositions du même ordre viennent entraver la liberté de jouir de la chose.

Le régime des loyers s'est particulièrement acharné contre le fructus. Les décrets moratoires ont tout d'abord privé les propriétaires, pendant de nombreux mois, du bénéfice de leurs locations. La prorogation des échéances a retardé la perception du revenu et l'intérêt de ce revenu a été perdu.

La loi du 9 mars 1918 exonère les locataires du payement de leur retard. Les propriétaires voient ainsi leur créance s'anéantir. N'avaient-ils pas droit à une indemnité. L'art. 545 du Code civil n'était pas applicable, on n'*exproprait* pas. Le droit dont on privait les bailleurs n'était pas « le droit de propriété », droit réel, mais un simple droit de créance, droit personnel. M. Duguit (1), pense que si des circonstances exceptionnelles peuvent rendre légitime une loi qui vient modifier toute une catégorie de situations juridiques, il lui paraît incontestable qu'elle doit consacrer au profit des créanciers le principe d'une juste indemeité. Le projet de loi sur les loyers, voté par la Chambre le 22 avril 1916

(1) Duguit, *Droit constitutionnel*, p. 315.

avait complètement méconnu ce principe, sur l'insistance de M. Ribot, alors ministre des finances (1).

La loi du 9 mars 1918, art. 29, indique que les locataires qui auront été exonérés en tout ou en partie, en vertu de ses articles 14, 15 et 16, auront droit à une réparation de l'Etat, s'ils ne sont pas assujettis à l'impôt sur le revenu, ou si, y étant assujettis, leur revenu ne dépasse pas 5.000 francs dans les communes de moins de 100.000 habitants, de 8.000 francs dans les communes de plus de 100.000 habitants, et de 10.000 francs à Paris et en banlieue parisienne. Cette indemnité est fixée à 50 °/° de la dette dont le locataire aura été déchargé, sans qu'elle puisse être inférieure aux charges de la propriété. Mais, ajoutée au revenu imposé à l'impôt général sur le revenu, elle ne pourra procurer aux bénéficiaires un émolument total annuel supérieur à certains chiffres établis par la loi. Furent exonérés les locataires éprouvés par la guerre, ou privés des avantages d'utilité ou de jouissance de la chose louée, ou même simplement d'une notable partie des ressources. Les commissions arbitrales fixaient le montant ou le taux de l'exonération.

Les lois postérieures restreignent le fructus, en établissant le « juste prix ». Le revenu doit être normal et non plus lésionnaire, et correspondre exactement à sa valeur propre.

Les lois de prorogation privent d'une partie du revenu le propriétaire qu'elles taxent, mais la nécessité les excuse. Le rôle du législateur intervient ici dans un but de protection du faible, et son action, quoique maladroite, est conforme à la fonction sociale de la propriété privée.

---

(1) Journal officiel. Débats parl. Chambre Députés, p. 1120-1122

§ III. — *Abusus*

Le propriétaire est libre de *dénaturer sa chose et même de la détruire.* Le propriétaire d'une maison d'habitation, peut, en observant les règles de son contrat, en chasser les locataires et raser sa maison pour planter le sol en vignes ; il peut surélever sa maison, en transformer le caractère, en installant une maison de nouveautés ou une banque à la place d'appartements destinés à l'habitation.

Le régime des loyers a porté préjudice à l'abusus bien plus en fait qu'en droit. Les baux étant prorogés au profit des locataires, le propriétaire perd tout droit de disposer de l'immeuble à son gré. S'il veut l'aliéner, il trouvera difficilement des acquéreurs, si aucun de ses appartements n'est disponible pour permettre à l'acheteur éventuel de se loger.

La législation précédente avait restreint l'abusus dans certains cas. Des lois sur le nivellement, la réparation ou la démolition de bâtiments menaçant ruine (1), les ouvrages ou dépôts de nature à compromettre la sûreté de la circulation sur les chemins de fer (2) le dessèchement des marais, l'assainissement des logements insalubres, l'élévation des habitations, etc.

Les lois sur les loyers n'ont pas porté de dérogations au droit commun. Un propriétaire de maison à usage d'habitation, ne peut la transformer, d'après la loi du 31 mars 1922, en lieu de spectacles, ou en magasin de

---

(1) Lois des 16-24 août 1790, art. 3-56 ; avril 1884, art. 97.
(2) Lois 1-15 juillet 1845 ; Ordonnance du 15 novembre 1846.

commerce, mais il peut la faire démolir, s'il n'y reste plus aucun locataire.

C'est donc uniquement sur l'usus et le fructus que semble s'être acharné le législateur des loyers.

Telles sont les atteintes qu'a dû subir la propriété en période de crise. Les dédommagements fournis par l'Etat ne furent, pour les propriétaires, qu'une faible compensation. Les charges de l'exonération furent réparties inégalement (1). Ceux qui eurent à en souffrir, furent le plus souvent de « petits propriétaires ». Arrivés à un âge avancé, ceux-ci avaient placé leurs capitaux sur des maisons. On les plongea dans la misère au moment où ils auraient dû jouir des douceurs d'une retraite. L'indemnité fut insuffisante, car partielle et spéciale à certains.

Si tout droit individuel doit s'incliner devant un besoin collectif, les idées de justice et d'équité doivent cependant guider et discipliner ce besoin lui-même, dont on ne peut confier la connaissance au pur arbitraire et aux passions parlementaires.

L'Etat a eu, dans la crise, une large part de responsabilité, il devait réparer le dommage qu'il avait causé. L'équité l'exigeait. Mais, malgré ces erreurs, le principe qui semble se révéler des nombreuses mesures d'exception est la nouvelle fonction reconnue à la propriété, qui, s'éloignant de la simple utilité qu'elle peut procurer au particulier qui possède, a et doit avoir une étendue plus noble et plus élevée, celle du bonheur et de l'utilité sociale.

---

(1) Cf. Duguit, op. cit., p. 656 et suiv., § 92. — *Transformations générales du Droit privé* (Introduction).

CONCLUSION

Le contrat et la loi, dans l'esprit du Code civil de 1804 étaient destinés à garantir la *liberté individuelle*. Chaque homme, libre d'agir à son gré, n'était entravé que lorsque sa liberté devait nuire à celle du voisin. L'intérêt général était, d'après cette conception, la garantie des intérêts individuels.

Mais, de même qu'une société forme une personne qui diffère des individus qui la constituent, de même l'Etat n'est pas simplement la somme des citoyens. Il a une mission de protection de tous les individus qu'il groupe non seulement en tant qu'êtres isolés, mais surtout en tant qu'êtres sociaux. La société a des besoins impérieux et des nécessités particulières (1) que la seule étude d'un homme isolé ne permet pas d'apercevoir.

Le principe d'égalité (2) entre les hommes, s'il découle d'une très noble idée philosophique n'en est pas moins contraire à la nature. En face des puissants, se trouvent les faibles. Accorder la liberté, c'est permettre l'oppression des uns par les autres. Les principes de liberté et d'égalité gravés sur le frontispice des établissements publics, sont donc sociologiquement contradictoires. Ils ne sont qu'idéalement excellents. Il importe donc que la société intervienne pour assurer l'égalité en restreignant la liberté, ou pour permettre la liberté après avoir rétabli l'égalité. C'est donc le

(1) Cf. Montesquieu, op. cit., livre 6, chap. 3.
(2) Cf. Demogue, op. cit., p. 136.

sacrifice d'un de ces concepts qui paraît indispensable.

Les lois modernes ont joué avec ces deux principes, tantôt elles créent des privilèges au profit des plus faibles, pour les armer. Tantôt elles favorisent les groupements, ceux-ci tendant à constituer des forces puissantes antagonistes et égales. Tantôt enfin elles entravent la liberté des contractants, pour garantir la saine équité (1) contre les clauses léonines, ou restreignent la puissance de la propriété, arme redoutable, si on la détourne de sa fonction.

Cette évolution demande de la prudence. Elle ne se dessine que pas à pas, les vieux principes solidement établis résistent encore, comme résistent à l'atteinte du temps, les monuments du passé.

(1) Cf. Tanon. *L'évolution du Droit*, p. 76 et suiv.

TROISIÈME PARTIE

TROISIÈME PARTIE

Le Régime des Loyers et la Méthode d'Elaboration et d'Interprétation de la Règle de Droit

Le régime des loyers, dès son origine nous offre le spectacle d'une confusion, sinon de pouvoirs — puisqu'il est admis aujourd'hui qu'il n'existe qu'un seul pouvoir, celui de la nation (1) — mais d'attributions. Le législateur abandonne sa mission au gouvernement dès le mois d'août 1914, et celui-ci exerce pendant près de quatre ans, en matière de loyers, une véritable dictature, incontrôlée par le Parlement.

Mais ce législateur improvisé, embrouillant à plaisir les questions les plus simples, laisse au juge une grande initiative pour combler les lacunes de sa réglementation incomplète, bien que minutieuse.

La loi est ensuite rendue au législateur. Celui-ci suit le gouvernement dans ses errements et prend modèle sur la tendance de celui-ci, favorisée encore par l'abus du droit d'amendement, à ne considérer que des cas particuliers, sans faire l'effort nécessaire pour atteindre le cas général.

(1) Cf. Duguit, op. cit., p. 281 et suiv.

Les conséquences en seront l'imprécision des termes, l'obscurité, la chicane, la création d'une foule de privilèges ; la destruction des principes normaux, bref : *l'arbitraire*. M. Duguit a écrit : « S'il est un gou-» vernement contre l'arbitraire duquel il importe de » prendre de sérieuses garanties, c'est le gouvernement » populaire, parce que c'est celui qui a le plus de ten-» dance à se croire omnipotent, on a dressé les parle-» ments élus contre le despotisme des rois, il faut affir-» mer le droit intangible de l'individu contre le des-» potisme des parlements (1) ».

Les parlementaires de 1918 auraient pu méditer cette pensée du savant professeur.

« Rousseau, écrit encore M. Duguit (2), a conduit à » ce principe que le suffrage universel et ses élus pou-» vaient tout faire et imposer leur volonté, quelle » qu'elle fut, qu'ils formaient cette autorité qui, sui-» vant l'expression de Jussieu : n'a pas besoin d'avoir » raison pour valider ses actes ».

Le problème qui se pose, à côté de celui de l'élaboration du droit (3) est celui de l'interprétation des textes. En matière de loyers, tous les « pouvoirs » ont dû contribuer à éclairer l'obscurité des dispositions élaborées. Le juge fut guidé dans sa mission par le Gouvernement et le législateur. La question déjà complexe des loyers s'en aggrava à tel point qu'elle devint un chef-d'œuvre d'incohérence et de complexité inextricable.

---

(1) Duguit. *Droit constitutionnel*, p. 18.
(2) Duguit, op. cit., p. 48.
(3) Tanon, op. cit., p. 34.

CHAPITRE PREMIER

Elaboration de la règle de Droit

Le pouvoir compétent pour faire les lois est le pouvoir législatif (1). Les parlementaires élus votent les textes, qui deviennent lois après avoir obtenu l'approbation de la majorité des suffrages dans les deux assemblées : la Chambre des Députés et le Sénat, et avoir été promulgués par le chef de l'Etat : le Président de la République.

SECTION I

Confection de la règle de droit par le législateur

L'article premier de la loi organique du 25 février 1875 mentionne : « Le pouvoir législatif s'exerce par deux Assemblées : la Chambre des Députés et le Sénat ». L'initiative de la loi appartient soit au Gouvernement, soit à chaque parlementaire. Le projet de loi, comme la proposition de loi, doivent être discutés et votés successivement par les deux Chambres. Les assemblées parlementaires peuvent-elles modifier le texte qu'on leur propose ? La question a été résolue de deux manières absolument différentes, selon les constitutions.

---

(1) Cf. Esmein. *Droit Constitutionnel*, p. 608 et suiv.

§ I. — *La Constitution de l'an VIII*

La Constitution de l'an VIII se caractérisait par l'*absence du droit d'amendement*. Pour rédiger le Code civil, les consuls nommèrent, le 24 thermidor, an VIII, une commission composée de Tronchet, Portalis, Bigot du Preameneu et Maleville, qui élabora un projet de loi, terminé en pluviose, an IX. Ce projet fut soumis à l'appréciation des Tribunaux de Cassation et d'Appel. La discussion commença ensuite au Conseil d'Etat. Chaque titre était examiné en présence des membres de la commission de rédaction, par la section de législation du Conseil d'Etat. Après avoir reçu les modifications nécessaires, il était mis en discussion devant l'Assemblée générale du Conseil d'Etat. Chaque titre était adopté ou renvoyé à la section de législation, pour subir une nouvelle rédaction. Les titres adoptés étaient portés au Corps législatif par des orateurs que le Gouvernement chargeait d'exposer les motifs et soutenir la discussion.

Le Corps législatif renvoyait les projets au Tribunat qui les discutait à son tour, sur un rapport présenté par un des membres de la section de législation, et donnait ensuite à des orateurs, choisis dans son sein, la mission d'exprimer le vœu qu'il avait émis pour leur adoption ou leur rejet. Après avoir entendu les conclusions du Tribunat et les développements des commissaires du Gouvernement, le Corps législatif statuait, par scrutin secret et sans délibération préalable, sur le sort de la loi proposée.

Trois projets de loi furent présentés vers la fin de 1801, d'après ce mode. Le Corps législatif, privé du

droit d'amendement, rejeta le premier de ces projets, conformément au vœu du Tribunal.

Le Gouvernement, devant cet échec, prit, le 13 nivose, an X, un arrêté par lequel il retirait tous les projets de loi déjà présentés. On renouvela alors le tiers du Tribunat et du Corps législatif. Le Tribunat fut réduit à cinquante membres par le senatus consulte du 16 thermidor, an X, et on se remit à l'œuvre.

Mais avant de porter les différents projets devant le Corps législatif, on *les lui communiqua officieusement*, de même qu'à la section législative du Tribunat. Les observations de ces représentants ne furent pas sans influence sur la rédaction définitive du Code civil.

Si, lors de la Constitution de l'an VIII, l'absence de droit d'amendement qui obligeait les parlementaires à adhérer par oui ou par non, toujours avec une restriction mentale, dut faire plier la constitution elle-même, pour permettre d'aboutir à des résultats pratiques, aujourd'hui, au contraire, une réaction totalement inverse serait souhaitable, contre l'abus du droit d'amendement.

§ II. — *La Législation actuelle*

Chaque parlementaire peut, de nos jours, pendant la discussion d'une loi, présenter un amendement (1), c'est-à-dire une demande d'adjonction au texte proposé d'un nouveau texte, ou la suppression d'un texte ancien, ou encore la substitution d'un article à un autre, ou enfin une simple modification de phrase.

---

(1) Cf. Esmein, op. cit., p. 694 et s. 696.

Le jeu des amendements peut compliquer très vite le projet le plus clair. Un article du Code peut prêter à une infinité de commentaires, si chaque parlementaire examine l'effet particulier de cette disposition sur une situation déterminée. S'il prend un exemple dicté par son imagination, si quelques électeurs lui soumettent des cas individuels auxquels l'application de la loi nouvelle va nuire, il pourra demander à la Chambre dans laquelle il siège d'édicter une règlementation expresse de ces situations spéciales.

Le législateur doit considérer l'intérêt général lorsqu'il fait la loi, mais le député considérera l'intérêt particulier, et cette somme d'intérêts particuliers privés réglés au hasard du vote et des suggestions politiques aboutira parfois à des surprises, le plus souvent à l'arbitraire (1).

La loi des loyers du 9 mars 1918 comprend quarante-quatre articles ! Le code n'en consacre que cinquante à toute la matière du contrat de louage. A ces quarante-quatre articles ont été ajoutés un grand nombre de dispositions nouvelles complétives ou abrogatoires, par maintes lois ultérieures jusqu'au vote de celle du 31 mars 1922, interprétative, qui n'en contient pas moins de vingt-deux !

Si nous prenons comme exemple la loi du 9 mars 1918, nous constaterons qu'elle a été le fruit de vingt-et-une propositions de lois. La première émanant de M. Ignace, et datant du 22 décembre 1914, la dernière, de MM. Cosnier et Patureau-Baronnet, du 20 juillet 1915 (2). La discussion générale commença devant la

---

(1) Cf. Tanon, op. cit, p. 103 et suiv. — Demogue, op. cit., p. 172 et suiv.

(2) Cf. Dalloz, 1918. 4, 49.

Chambre des députés le 20 janvier 1916 et le projet fut adopté le 28 février 1916. Présentée au Sénat le 18 mai 1916, il fut adopté avec modifications le 29 juillet 1916. Premier retour à la Chambre des députés le 12 septembre 1916 ; adopté avec de nouvelles modifications le 13 juillet 1917 ; de retour au Sénat le 19 juillet 1917, et encore modifié le 3 août 1917, il revint une nouvelle fois à la Chambre, le 27 septembre 1917, qui le renvoya modifié au Sénat le 21 février 1918. Enfin le Sénat adopta ce nouveau texte le 28 février 1918. La loi fut promulguée le 9 mars 1918 ; elle mit donc plus de trois longues années à aboutir.

La cause de ces renvois successifs n'est imputable qu'au seul droit d'amendement.

Prenons, par exemple, la discussion de l'art. 14 de la loi du 9 mars 1918, le pivot de la législation des loyers, celui qui en donne le mécanisme et la substance et dont la rédaction définitive fut la suivante :

« Sans préjudice des règles du droit commun, il » pourra être accordé pour la durée de la guerre et les » six mois qui suivront la cessation des hostilités des » réductions de prix pouvant aller, à titre exception- » nel, jusqu'à l'exonération totale du locataire non » mobilisé qui justifiera avoir été privé, par suite de la » guerre, soit des avantages d'utilité ou d'usage de la » chose louée, soit d'une notable partie des ressources » sur lesquelles il pouvait compter, pour faire face au » payement du loyer.

» Le locataire mobilisé sera dispensé de cette justi- » fication, il appartiendra au propriétaire d'établir que » la mobilisation du locataire lui a laissé le moyen » d'acquitter tout ou partie des loyers échus.

» Dans tous les cas, la commission arbitrale devra » tenir compte, tant pour admettre le droit à la réduc-

» tion que pour en déterminer l'étendue de l'ensemble » des revenus du locataire ».

Ce qui frappe d'abord, c'est la longueur et la complexité du texte d'un seul article ! Les faveurs de la loi ne s'étendaient pas primitivement aux non mobilisés. MM. Varenne et Léon Bérard, par voie d'amendement, les firent admettre au bénéfice de l'article 14. Le Sénat s'y opposa. La Chambre maintint à nouveau son amendement, et le Sénat s'inclina (1).

M. Levasseur proposa, par amendement, de restreindre les pouvoirs d'appréciation de la Commission arbitrale. Il exigeait une double déclaration du locataire sous pli fermé, faite au greffe de la Justice de Paix, ne pouvant être ouverte que devant le Président de la Commission arbitrale indiquant le montant des revenus produits par son travail et son industrie pendant l'année 1913, le montant des revenus acquis pendant les hostilités. L'exonération variait selon la différence obtenue en comparant ces chiffres, sans jamais l'abaisser au dessous de 15 °/° des loyers. Le proporiétaire aurait pu contester ces déclarations. Cet amendement fut repoussé (2). Mais le député mécontent ne se tint pas pour battu. Quand le projet retourna à la Chambre, il reprit, avec vingt de ses collègues, un nouvel amendement tendant à limiter à nouveau l'appréciation de la Commission arbitrale par l'adjonction au texte : « *En tous cas, le minimum de la réduction sera de* 33 °/° » (3). La Chambre repoussa cette adjonction. Mais, que de temps perdu !

---

(1) Cf. Journ. off. Débats Parlementaires. Ch. Dép. 26 juin 1917 p. 1567 et 1575. Sénat, 3 août 1917, p. 888.

(2) Journ. off. Déb. Parl. Ch. Dép. 26 juin 1917, p. 1565-1567.

(3) Journ. off. Déb. Parl. Ch. Dép., 7 février 1918, p. 358 et 359.

A côté de ces amendements, d'autres n'avaient pour but que de remplacer un mot par un autre : « *pourra* » par « *devra* », puis par « *sera* » (1). Des députés proposent de supprimer l'expression « à titre exceptionnel » (2) et reprennent, à chaque nouvelle délibération la parole pour soutenir les mérites d'une adjonction ou d'une suppression, sur lesquelles la Chambre s'est déjà prononcée négativement, etc...

Cette méthode d'élaboration de la loi dont quelques exemples, choisis entre mille, permettent d'apprécier la valeur, ne peut conduire à d'utiles résultats. On prolonge les débats, on les rend oiseux et on crée ainsi dans les esprits, de l'incertitude et de la méfiance. Quelle sera la vraie signification de la loi dont les termes résulteront du hasard d'un vote émis par une majorité que la question n'intéresse plus. Pourquoi lorsqu'une assemblée s'est prononcée nettement dans un sens, la contraindre à revenir sur son vote et à repousser un nouvel amendement identique au premier ?

Si la Constitution de l'an VIII refusait la collaboration des parlementaires à la confection de la loi, l'abus contraire existe aujourd'hui. Le projet initial n'est plus qu'un terrain de lutte et la disposition élaborée après de longs débats ne ressemblera plus guère au texte à discuter.

Les Commissions actuelles de la Chambre des députés et du Sénat ont beau s'efforcer de rédiger des

---

(1) Journ. off., Déb. Parl., Ch. Dép. 11 avril 1916, p. 857 et 861. 26 juin 1917, p. 1567 ; 7 février 1918, p. 355, 357.

(2) Journ. off. Déb. Parl. Ch. Dép., 11 avril 1916, p. 859; 27 juin 1917, p. 1592 ; 7 février 1918, p. 357.

textes clairs et logiques, livrés ensuite aux passions parlementaires, dénaturés, disloqués, transformés au contact des idées les plus extraordinaires et les plus contradictoires, ils finissent parfois par décider absolument l'inverse de ce qui était primitivement proposé.

Ne serait-il pas possible, chaque fois qu'un amendement est déposé, et adopté ensuite, de renvoyer son texte à la commision compétente qui, sans s'attacher à la lettre, en conserverait l'esprit dans la rédaction de la loi. Cette commission composée de légistes que pourrait désigner la Chambre, parmi les parlementaires ou les non parlementaires compétents aurait pour mission d'élaborer après la discussion et en tenant compte de la portée des votes émis un texte clair et juridique, qui serait ensuite adopté en bloc, en dernier ressort par les députés ou les sénateurs.

Si ces renvois aux commissions devaient faire perdre du temps, que l'on songe à celui qui se perd en discussions dont la violence n'enlève rien à l'aridité.

Peut-être, par ce léger remède pourrait-on assainir les lois et poursuivre un but d'utilité générale ou de bien social, sans aboutir à des excès et à des injustices.

SECTION II

Confection de la règle de droit par le Gouvernement

Le pouvoir exécutif a pour fonction de *faire exécuter la loi.* On lui reconnaît en outre, dans certains cas, un droit de réglementer la loi par des décrets admi-

nistratifs (1). En matière civile, il doit la plupart du temps, rester spectateur. La loi, promulguée par le Président de la République n'est soumise qu'à la seule interpétation des juges. Le Gouvernement ne doit pas intervenir pour les diriger dans les dispositions n'intéressant pas l'administration.

Accablé de besogne, au début de la guerre, le législateur succomba sous le poids de sa tâche. Il crut bon de se décharger d'une partie de sa mission. Il élabora des règles fort vagues et permit au Conseil des Ministres de prendre tous décrets utiles pour réglementer les situations nouvelles créées du fait des hostilités ou de leurs conséquences.

Une loi du 5 août 1914, relative à la prorogation des échéances des valeurs négociables autorise dans son article 2 le Gouvernement, pendant la durée de la mobilisation et jusqu'à la cessation des hostiltés, à prendre, dans l'intérêt général, par décret en Conseil des Ministres, toutes les mesures nécessaires pour *faciliter l'exécution ou suspendre les effets des obligations.* L'art. 3 permet au pouvoir exécutif de rendre ces mesures applicables seulement à une partie du territoire.

C'est de ce texte fort large, qui ne visait pas particuliérement la question des loyers, que le Conseil des Ministres acquit, pendant la guerre, la puissance législative. Les termes « *faciliter l'exécution* » *et* « *suspendre l'effet* » des contrats laissèrent le champ libre à l'interprétation la plus étendue.

Le 14 août 1914, un premier décret, timide, accorde à certains locataires une prorogation de quatre vingt-dix jours pour le paiement de leurs loyers. Un second

---

(1) Cf. Esmein. *Droit constitutionnel*, p. 470.

décret intervint le 1er septembre 1914 et restreignit la portée des prorogations à certains locataires éprouvés dans leur personne ou par la situation de leur foyer. Ce décret tempérait l'effet des congés, abrogeait le privilège du bailleur dans des cas tout spéciaux. Le gouvernement enfin, excédant peut-être ses pouvoirs, régla la compétence des tribunaux appelés à connaître de l'application des décrets, et modifie leur procédure. Mais personne ne songea à contester la légitimité de ces décisions, la guerre absorbait les esprits, les questions de principe restaient dans l'ombre.

Aussi le gouvernement, s'enhardissant toujours, légifère, le décret du 27 octobre 1914 et les suivants sont de véritables lois, jouant avec le droit commun qu'ils abrogent et remplacent par des dispositions d'exception. Les locataires nouveaux qui par suite des prorogations de leurs prédécesseurs, ne peuvent prendre possession des locaux loués, voient ajourner le point de départ de leur nouvelle location. Le bailleur ne peut exiger de paiement pour le loyer de cette nouvelle location, avant l'entrée en jouissance du locataire. Le propriétaire peut même demander la *résiliation* de ce nouveau contrat (1). Le Gouvernement a donc outrepassé ses droits. Il *anéantit les obligations,* dont il n'a le droit que de « *faciliter l'exécution* » ou « *suspendre l'effet* ».

Une foule de décrets suivants introduisent des modifications de détail aux précédents, précisent leur portée. A partir du 28 mars 1916, le Conseil des Ministres s'attend au vote de la loi en discussion au Parlement, et en conséquence se contente de renouveler périodi-

(1) Décret du 27 octobre 1914, art. 2.

quèment les textes des décrets précédents sans y presque rien changer. Les deux derniers décrets furent promulgués le 29 septembre 1917 et le 30 décembre 1917.

C'est ainsi que les Ministres avaient pris le rôle du législateur et leurs décrets eurent la force de la loi, les Tribunaux les ayant toujours considérés comme tels.

Après la cessation des hostilités fixée arbitrairement par décret du 24 octobre 1919, alors qu'en fait on avait cessé de combattre depuis le 11 novembre 1918 et que le Traité de Paix avait été signé le 26 juillet de la même année, on se trouve en face d'une redoutable crise du logement. Cette crise remontait en 1912 ou 1913, les moratoires et la loi du 9 mars 1918 venaient de l'accentuer, et d'en retarder la solution.

Les propriétaires qui le purent, dès que les décrets n'eurent plus aucun effet, voulant obtenir de leur appartement un grand bénéfice, entamèrent contre leurs locataires la procédure d'expulsion. Les Tribunaux furent contraints de valider les congés et d'ordonner des mesures énergiques contre les preneurs. On s'indigna de la rapacité des propriétaires et de leurs gains exagérés. Le Gouvernement, crut de nouveau, devoir intervenir. Le Ministre de la Justice adressa aux Procureurs de la République une circulaire, le 24 septembre 1920 leur interdisant de prêter leur concours aux expulsions jusqu'à ce qu'une loi nouvelle fut votée. Cette circulaire, illégale était une immixtion injustifiée et anticonstitutionnelle de l'exécutif dans le législatif et le judiciaire. De nombreux Tribunaux la considérèrent comme non avenue. A Montpellier (1), en particulier, un huissier requis de

(1) Aff. Mazoyer c. Roussel-Lacombre. Journaux locaux, janvier 1920.

procéder à une expulsion, ayant refusé, couvert par les ordres du Parquet, fut assigné en dommages devant le Tribunal Civil, qui n'hésita pas à prononcer contre lui une condamnation. Cette circulaire fut la dernière manifestation de la dictature gouvernementale, depuis la guerre. Nous assistions, malgré la forme républicaine de notre Constitution, à un retour à l'absolutisme. Celui qui était chargé de faire exécuter la loi, l'élaborait, sans discussion préalable des représentants de la nation. Les rois et leurs ministres n'agissaient pas, avant la Révolution, de manière fort différente.

SECTION III

Conséquences de cette méthode d'élaboration du droit

Les décrets du Gouvernement et les lois spéciales, ayant eu la même force obligatoire, et empreints des mêmes vices, malgré leur origine différente, nous les grouperons sous le même chef pour étudier leurs conséquences.

Le Gouvernement, habitué à réglementer, voit plus facilement le détail que l'ensemble. Il considère le cas particulier et s'éloigne de la généralité. Ses actes ont une portée trop étroite, car il risque de laisser dans l'ombre de nombreuses situations qui méritaient elles aussi, une réglementation. C'est ainsi que, le premier, il eut le soin de compliquer et d'embrouiller la question des loyers, en distinguant le grand du petit loca-

taire, le patenté du non patenté, l'habitant de la grande ville de celui du village, etc.

Sur ces précédents le régime des amendements trouva de nombreux points d'appui. Chaque député chercha à intervenir dans la discussion et n'eut pas de mal à trouver une originalité, par la simple étude des décrets. Après trois ans de débats passionnés la plupart du temps inutiles ou inféconds, la loi prit corps, aussi obscure et aussi complexe que les décrets qu'elle remplaçait.

§ I. — *Dispositions provisoires*

Le Gouvernement crut tout d'abord que la guerre durerait peu. Celle de 1870 n'avait été longue que de six mois. Les engins modernes, meurtriers par excellence auraient bientôt détruit les armées. Une crise économique viendrait nécessairement arrêter les dépenses excessives que demandait une telle folie de destruction. Malgré ces prévisions la guerre dura, hélas ! plus de quatre longues années. Le Conseil des Ministres voulait régler provisoirement un état de fait qui ne pouvait se prolonger bien longtemps. Il fixa à trois mois les prorogations. Mais il fallut recommencer trois mois après et ainsi de suite, toujours par dispositions provisoires, légiférer afin de rendre, malgré la tourmente, une certaine fixité aux situations nouvelles. Les décrets se modifièrent de rédaction en rédaction. Des avantanges certains en résultaient, mais la question se compliquait et les intéressés étaient continuellement incertains du lendemain, ils attendaient avec angoisse, après la publication d'un décret qui les avan-

tageait, la confection du suivant qui leur retirerait peut-être les avantages déjà obtenus ! Les dispositions arbitraires du Gouvernement n'allaient-elles pas se retourner contre eux à la fin de la guerre ? On demandait à la somnolence parlementaire une loi, même mauvaise, catégorique et définitive.

La loi doit statuer pour l'avenir, bien que le législateur omnipotent ait toujours la faculté de rendre rétroactive sa décision. Il peut toutefois introduire un terme (1) à partir duquel la disposition législative s'appliquera ou cessera de s'appliquer. Il peut ainsi créer des lois provisoires. Celle du 9 mars 1918, appelée déjà loi « *définitive* » des loyers fut une loi provisoire. Elle ne voulut remplacer le droit commun et la loi générale que pendant une courte durée. Après son effet bienfaisant, l'état de fait normal apparaîtrait de lui-même, et lorsque ses dispositions auraient cessé d'être applicables, le Code civil reprendrait son empire ! La loi d'exception fixa ainsi à deux ou cinq ans la durée de son bénéfice.

Temporiser n'était pas résoudre la crise. Le législateur sans guide est entraîné par son imagination fougueuse et désordonnée que rappelle à la réalité de temps à autre un vague sentiment d'équité. Il construit ainsi au milieu des tendances les plus partialement contradictoires, après des concessions aux unes et aux autres, des monuments fragiles, sans bases suffisamment solides pour en assurer la puissance, ni la durée.

Il a le secret espoir d'un retour prochain à la situation normale, qu'il souhaite, sans avoir le courage ou

---

(1) Cf. Tanon, *L'évolution du Droit*, p. 82.

la volonté d'en retracer la voie. Aussi hypothéquant un avenir immédiat, il légifère. Les lois toujours exceptionnelles ont une courte durée d'application. Elles sont des expériences craintives. Le juge voit sa mission s'acroître. Peut-être sera-t-il capable de plus d'adresse que le législateur. On lui rend la confiance et on accroît ses pouvoirs.

La célèbre loi du 31 mars 1922 (1), appelée à nouveau : « *loi définitive* » vient fixer trois termes extrêmes après lesquels toute exception au droit commun aura cessé : le 31 décembre 1924, le 24 octobre 1928 et enfin le 24 octobre 1934. La question des loyers, si cette loi là résoud aura duré vingt ans !

L'Etat pourrait toutefois recevoir le reproche d'inertie. Les dispositions provisoires devraient être bannies d'une bonne législation (2). Des règles assez souples devraient prévoir des situations exceptionnelles. Mais le Gouvernement et le Parlement ont voulu, sans effort, conjurer la crise. « Aujourd'hui tout le monde est logé. Empêchons les locataires de sortir et demain tous seront encore sous leur toit ». La crise n'est-elle pas imputable à de telles conceptions ? S'occupe-t-on de favoriser la reconstruction ? Tel serait un moyen de revenir plus vite au droit commun et de résoudre un problème dont la solution ne pourra être définitive qu'au jour où la libre concurrence recommencera entre antagonistes d'égale force.

---

(1) La loi du 9 mars 1918 avait déjà reçu le titre de « loi définitive des loyers ».

(2) Demogue, op. cit., p. 103.

§ II. — *Des privilèges personnels.*

La nuit du 4 août 1789, consacra une des plus grandes victoires de la Révolution Française. L'abolition des privilèges établissait l'égalité théorique entre tous les citoyens.

Les privilèges (1) étaient des droits particuliers, des faveurs accordées par le Prince ou l'Etat, ou simplement par la tradition, à certaines personnes et à certaines classes sociales. A l'origine ils se justifièrent par une idée de protection. Les plus puissants recevaient l'hommage des plus faibles qu'ils s'engageaient à protéger. Leurs droits étaient contrebalancés par leurs devoirs. Les prêtres avaient une mission divine qui les distinguait. Leur caractère sacerdotal les groupa dans une classe privilégiée. Les privilèges, parfois aussi, étaient des récompenses ou de simples encouragements. Les Croisés (2), serviteurs de la Patrie et de l'Eglise qui partaient au loin, mener la guerre Sainte, méritaient plus que tous autres un statut spécial. On leur accorda des privilèges pour protéger leur personne, leurs biens. On leur facilita le payement de leurs dettes, on leur distribua des privilèges de procédure, celui du « *for ecclesiastique* », l' « *essoine de voie d'outre-mer* », le « *restablissement des dépaïsez* », etc.

L'Etat moderne, en plein xx[e] siècle, par une politi-

---

(1) Taine. *Origines de la France contemporaine*, I, p. 3 et suiv. — Cf. Esmein, *Histoire du Droit Français*, p. 750 et p. 323.

(2) Cf. Emile Bridrey. *Condition juridique des Croisés et privilège de Sainte-Croix*. Thèse, Caen 1900, p. 159.

que analogue à celle des rois de France des XII[e] et XIII[e] siècles, accordera aux mobilisés des faveurs analogues à celles dont bénéficiaient alors les zélés serviteurs de Dieu et de la Patrie, les croisés.

La noblesse et le clergé étaient l'objet de faveurs s'attachant non seulement à leur personne, décorée de titres et de dignités, mais à leurs biens. Le statut des biens « nobles » n'était pas le même que celui des biens « roturiers ». A cela s'ajoutaient des exemptions d'impôts, ou quelquefois le droit d'en percevoir. Le clergé percevait la dîme, la noblesse les redevances féodales. L'Etat récompensait le service de ses sujets en leur allouant des pensions ou des rentes. Si l'on remonte à l'origine de chaque institution, il n'est de privilège de l'Ancien Régime qui ne retrouve sa justification. Beaucoup avaient néanmoins perdu leur sens au cours des âges, lors de la Révolution Française, leur abus révolta la conscience populaire et dans une folie de destruction le courant d'esprits d'alors anéantit les privilèges, au nom du principe d'égalité.

L'égalité se conçoit de diverses manières. Les hommes sont par essence inégaux (1). S'il en est qui naissent robustes, d'autres naissent débiles. Les facultés intellectuelles de chacun diffèrent et l'homme normal type n'est qu'une abstraction.

De plus la structure de la société actuelle qui repose à son tour sur l'inégalité du sort, veut que l'individu que le hasard fera naître médiocremnt doué chez des parents riches, disposant de moyens de fortune suffisants puisse atteindre des situations, que son voisin beaucoup plus intelligent, né chez des paysans ne

(1) Cf. Duguit, op. cit., p. 5.

peut même pas envisager. Ses facultés périront dans la nécessité d'un travail matériel pénible, dispensant la pensée de tout effort.

Si on laisse, après ces constatations élémentaires, régner le régime d'égalité absolue (1), c'est-à-dire si malgré tout on donne à l'inégalité naturelle le nom d'égalité, et que l'on accorde à chaque individu les mêmes droits, on justifiera l'injustice.

La liberté (2) venant s'ajouter encore à cette conception sociale, les forts asserviront les faibles, et leur dicteront leur loi brutale et lésionnaire.

Or l'égalité absolue n'est consacrée qu'au point de vue politique. Le Code de Commerce le premier, accorde aux commerçants un privilège de procédure, leur permettant d'être jugés par leurs pairs. Les ouvriers ont une faveur analogue, ils portent devant les conseils de Prud'homme les contestations qui naissent de leur contrat de travail, entre eux et leurs patrons.

La classe ouvrière, la plus faible, obtient peu à peu de nouveaux privilèges. La loi du 9 avril 1898 indemnise les ouvriers victimes d'un accident du travail. Dès lois sur les retraites ouvrières permettent au vieillard de goûter quelque repos après une vie de labeur acharné. Le Code de Travail tend à créer une une classe privilégiée, et cette classe n'est plus celle qui dans l'ordre social semblait tenir le premier rôle, mais au contraire celle qui se vit accablée au cours des âges, celle des anciens serfs et des roturiers, la classe des « *salariés* ».

Les fonctionnaires ne forment-ils pas à leur tout un

---

(1) Cf. Demogue, op., cit p. 138.
(2) Cf. Montesquieu, op. cit. XI, chap. 3.

ordre indépendant et privilégié, munis d'un statut, créanciers envers l'Etat de retraites réversibles même, en partie, sur la tête de leurs veuves.

N'a-t-on pas cherché à remplacer les anciens titres de noblesse que la Restauration, puis l'Empire avaient rétablis ? Toutes sortes de décorations ont été créées pour récompenser certains actes d'honneur, de probité, de courage. N'existe-t-il pas encore des costumes protégés par la loi dont le port est réservé exclusivement aux titulaires de la fonction qui les exige ? (militaires, magistrats, avocats, professeurs, etc). Personne ne songe à s'en plaindre.

Pendant la guerre de 1914-1918, un décret du 2 août 1914, a alloué des indemnités aux familles des militaires appelés sous les drapeaux. L'art. 4 de la loi du 5 août 1914 décide qu'aucune instance ne pourra être engagée ou poursuivie, aucun acte d'exécution accompli contre les citoyens présents sous les drapeaux : privilège de protection du soldat.

Les lois sur les loyers ont, à leur tour créé des privilèges à l'égard de certaines catégories d'individus éprouvés, ou se trouvant dans une situation critique.

Elles ont délié de son contrat, tantôt le locataire, tantôt le propriétaire. Au locataire de guerre, en particulier elles ont octroyé un véritable statut, si bien que désormais on peut, au preneur ordinaire, opposer le preneur privilégié. Dans cette classe sont groupés : mobilisés, réformés, familles de morts pour la patrie, et ceux-ci méritent des faveurs dictées par la reconnaissance nationale. Sont encore locataires privilégiés, les éprouvés de la guerre moins directement, les habitants de quelques villes et ceux qui par hasard habitaient leur logement antérieurement à certaines dates. Le privilège de ces derniers se justifie non plus

par une idée individualiste, mais par un motif d'ordre social : de lutte contre la crise du logement.

Les privilèges ainsi dictés par l'arbitraire de la politique électorale se justifient inégalement. L'Etat doit protéger ses justiciables, il doit intervenir dans la lutte du fort contre le faible en armant celui-ci. Ces privilèges ne se peuvent justifier qu'ainsi, et dans cette mesure ils sont admissibles. La tendance moderne, par un retour à l'Ancien Régime sème aujourd'hui abusivement une infinité de privilèges, après que la Révolution de 1789 avait lutté avec acharnement pour en extirper de l'ordre social les racines les plus tenaces (1).

(1) Cf. « Ce qu'il est impossible d'arracher du cœur des hommes, disait Mirabeau, c'est la puissance des souvenirs. Que tout homme soit égal devant la loi, que tout monopole disparaisse tout le reste n'est que déplacement et vanité ». Mirabeau cité par Decrue. Revue Historique, XXIII, p. 316.

CHAPITRE II

Interprétation de la règle de Droit

Le pouvoir normalement chargé d'interpréter la loi est le pouvoir judiciaire. La législation d'exception des loyers, émanant tantôt du Gouvernement, comme nous l'avons vu, tantôt du législateur lui-même se prêta à des difficultés toutes particulières d'interprétation. Ceux qui dictèrent des ordres voulurent les expliquer, et le juge dut recevoir des directives et des explications soit du Gouvernement, soit du législateur.

SECTION I

Interprétation par le Juge

Le juge, ne peut en aucun cas, refuser de trancher le litige qui lui est soumis, dans les limites de sa compétence. Il doit appliquer la loi si celle-ci n'a pas expressément prévu le cas qui se présente à lui, le magistrat ne peut arguer de cette raison pour refuser de le juger. Différentes méthodes d'interprétation ont été élaborées par divers auteurs (1). Les méthodes tra-

---

(1)Cf. Alfred Martin, op. cit. — Discours de M. Ballot-Beaupré (*Livre du Centenaire du Code civil*, p. 27). — Saleilles (id. Le Code civil et la méthode historique, p. 120 et 121). Geny. *Méthode d'interprétation*, p. 235, p. 487-Roumie. *A propos de la méthode juridique.*

ditionnalistes s'attachent avant tout au texte même de la loi, et considèrent le législateur comme un parfait logicien. Progressivement on a perdu confiance en l'esprit géométrique du législateur. De nouvelles doctrines (1) tendent à autoriser le juge à amender la loi, en lui permettant lorsqu'elle n'est pas formulée, l'interprétation la plus libre. Le juge n'aurait plus à se baser nécessairement sur des textes visant des questions analogues à celle à trancher, ni sur les principes même qui ont donné naissance à la disposition à interpréter. Il suffirait qu'il se laisse guider par un sentiment d'équité et d'intérêt général.

La jurisprudence, en fait, n'a pas à proprement parler de méthode bien définie d'interprétation et si tantôt elle s'en tient au texte même, tantôt au contraire elle s'en éloigne le plus possible et semble le dénaturer à dessein.

Le juge des loyers n'a pas été une simple machine. Malgré la complexité apparente des lois, tous les cas n'ont pas été prévus, bien au contraire. Il a eu ainsi à combler une infinité de lacunes. Il s'est trouvé en présence de situations entièrement nouvelles, sans pouvoir toutefois saisir l'idée dominante qui avait donné naissance à telle ou telle disposition particulière.

En élaborant le droit nouveau, on lui fit confiance. Il fut ainsi seul aux prises directes avec la difficulté. Les intéressés tournèrent vers lui un visage anxieux, et attendirent impatiemment la paix sociale, de ses décisions.

Mais la jurisprudence infiniment variée des nom-

---

(1) Sur cette intéressante question : Cours de M. le Professeur Morin (Doctorat-1920-1921 et 1921-1922).

breux magistrats, de tous ordres, appelés à juger les litiges relatifs aux loyers, ne put donner à son tour naissance à des règles générales. Le juge était libre sur une grande échelle, sans contrôle ; il pouvait à son gré choisir parmi les preuves qu'on lui soumettait, et tempérer ainsi la rigueur des principes nouveaux. Il put déterminer le montant de l'exonération du locataire, la durée de certaines prorogations, établir le juste prix.

Deux tendances générales se révèlent malaisément dans la jurisprudence des loyers.

Certains juges ont appliqué fermement le texte de la loi, en tirant les conséquences logiques que comportait sa rédaction. Leur but fut peut-être parfois de démontrer ainsi par des solutions rigoureusement juridiques, mais extraordinaires, les lacunes de la loi qu'il convenait de combler. Signalées ainsi à l'attention parlementaire par les journaux ou par des interpellations, elles donnèrent lieu à des réformes. La jurisprudence ayant par exemple refusé d'assimiler aux baux et locations verbales en cours au 1er août 1914, ceux qui avaient été renouvelés depuis cette date, une loi du 23 octobre 1919 établit contre la jurisprudence, un texte formel qui compléta l'art. 56 initial de la loi du 9 mars 1918 qui prêtait à confusion. Les Tribunaux n'ayant pas voulu appliquer les dispositions de la loi du 9 mars 1918 aux prorogations de locations verbales parce que les délais de notification n'avaient pas été observés, une loi du 4 janvier 1919 vint compléter le texte primitif et détruire l'ambiguité des termes.

Un second courant jurisprudentiel, contraire au premier, est venu au secours de la loi pour lui donner une

signification et une portée plus sociales ou plus conformes aux circonstances.

C'est ainsi qu'interprétant l'art. 56 de la loi du 9 mars 1918, elle a fixé le point de départ des prorogations accordées par cette loi non à *compter du jour de la cessation des hostilités* comme aurait pu le laisser supposer le texte, mais à partir de la fin de la location en cours, si elle se terminait après cette date. La loi du 31 mars viendra d'ailleurs dans une disposition interprétative préciser et adopter les décisions de la Cour de Cassation.

Le régime des loyers accorde au juge un rôle nouveau et intéressant. Bien qu'il lui impose l'application de ses faveurs aux seuls privilégiés, il lui laisse néanmoins la possibilité de mesurer ce privilège. Le rôle du magistrat devient plus conciliateur et plus social. Il devra étudier son justiciable, et rendre une sentence qui s'appliquera à son cas d'une manière plus subjective. La tentative de conciliation obligatoire dans tous les cas, au cours de laquelle le rôle du juge n'est plus passif, mais très actif au contraire, amènera dans bien des cas une solution amiable du conflit.

Certains juges furent accusés d'arbitraire, ces critiques peu fondées auraient dû s'adresser surtout au législateur, ne valait-il cependant pas mieux laisser au magistrat la liberté d'appréciation dans des cas où le législateur, s'il avait eu à se prononcer, l'aurait fait maladroitement au hasard d'un vote.

Le législateur moderne, abusant de ses fonctions, a la prétention de tout prévoir et de tout règlementer par ses lois, imprécises, malgré leur longueur et leur redondance, et pleines de lacunes malgré leur souci apparent des détails. Ne vaudrait-il pas mieux qu'il élabore un texte précis et formel, que des magistrats spéciali-

sés, dont on garantirait l'indépendance, à qui on accorderait une grande liberté d'appréciation, pourraient humaniser dans son application la plus conforme à l'équité.

SECTION II

Interprétation par le Gouvernement

Le Gouvernement qui élabora jusqu'en 1918 de véritables lois, se montra plus autoritaire que le législateur dans les questions d'interprétation. Il voulut guider la jurisprudence et accompagna ses décrets de notes explicatives, de circulaires, publia les réponses ministérielles aux questions de députés sur tous les journaux, en un mot chercha à anéantir toute initiative du juge.

Les parlementaires, saisis de questions par leurs électeurs, les soumirent aux ministres compétents ; ceux-ci, dans la majorité des cas, donnèrent des réponses que les plaideurs invoquaient ensuite devant le juge comme ils l'auraient fait d'arrêts de jurisprudence. Si nous parcourons des journaux de pratique judiciaire, tels : « Les Lois Nouvelles », le « Moniteur des Huissiers », etc..., nous sommes surpris d'y lire une infinité de solutions ainsi proposées par les ministres interrogés. Mais quelquefois, s'abstenant de répondre, le ministre renvoie purement et simplement à la jurisprudence. Quelquefois, au contraire, il précise les termes du décret, et les interprète ; il s'attache alors à donner une solution comme l'aurait fait un juge. La jurisprudence n'avait bien évidemment aucun compte à tenir de ces indications. L'exécutif n'avait pas, après avoir

usurpé la fonction législative, à usurper la fonction judiciaire. Mais la plupart des juges de paix s'inclinèrent devant ces documents.

Les circulaires ministérielles précisèrent le sens des décrets dont elles présentaient un commentaire méthodique. Après avoir analysé la substance des diverses dispositions, elles synthétisaient et étaient parfois appelées à préciser ainsi certaines ambiguités ou à combler quelques lacunes. Le juge, ici encore, en fait, s'inclinera dans tous les cas.

Le Gouvernement créa enfin un organisme nouveau, chargé uniquement de donner au juge des directives. Cet organisme ne naquit qu'après la promulgation de la loi du 9 mars 1918 quand le Conseil des Ministres prit conscience de l'inutilité des réponses écrites et des circulaires.

Le décret du 18 mars 1918 institua *une commission interprétative de la loi des loyers*, pour guider et seconder le juge.

« La Chancellerie, dit la circulaire du 11 juillet » 1918, a dû se préoccuper, sans rien entreprendre » contre la liberté des juridictions nouvelles (les com- » missions arbitrales des loyers), sans empiéter sur » leurs légitimes prérogatives, des moyens les plus pro- » pres à harmoniser leur jurisprudence et à l'orienter » vers des solutions communes en dégageant à leur » profit, les règles essentielles qui ont présidé à l'éla- » boration de la loi. C'est dans cet espoir qu'a été insti- » tué auprès de la chancellerie, la *Commission consul-* » *tative des loyers* » (1).

Cette commission n'a plus pour but d'interpréter les

(1) Nail, Garde des Sceaux. D. 1918-4-136.

décrets du Gouvernement, mais la loi elle-même. Elle est composée du Premier Président de la Cour d'Appel de Paris, président ; du Directeur des Affaires civiles et du sceau, représentant le ministre de la Justice ; de représentants des ministères : des Finances, de l'Intérieur, du Travail et de la Prévoyance Sociale. Elle comprend d'autres membres que peut nommer le Garde des Sceaux. Cet organisme peut appeler à prendre part aux délibérations avec voix consultative les personnes qui, en raison de leur qualité ou de leur compétence spéciale seraient à même d'éclairer la discussion.

La mission de la Commission consultative est de suivre et d'étudier, après avoir recueilli à cet effet, tous renseignements utiles, les résultats généraux d'application de la loi du 9 mars 1918. Sa fonction est de fixer, en cas de doute, le sens d'une disposition législative, de faciliter l'application de la loi en fixant et en coordinant les principes. Mais la Commission consultative n'a aucune autorité sur les Commissions arbitrales, elle ne peut que leur donner des conseils, qui paraîtront sous forme de fascicules ou de commentaires et qui « s'imposeront par eux-mêmes » (1) au juge.

Le but de cette institution fut fort louable, mais le manque de sanction attaché à ses indications les rendit fort platoniques. Les juges cherchèrent plutôt l'interprétation de la Commission supérieure des loyers à la Cour de Cassation, qui pouvait casser leurs décisions, que celle de cet organisme.

La Commission consultative des loyers ne cessa néanmoins de donner des instructions et des indica-

---

(1) Cf. Circulaire Ministérielle du 11 juillet 1918. D. 1918-4-136.

tions précieuses. On aurait peut-être pu assurer plus efficacement l'utilité de cette institution nouvelle, en lui permettant de saisir, par voie de proposition de loi, le législateur, en signalant les défauts de son œuvre, qu'il aurait pu faire disparaître.

Tel fut le rôle interprétatif du pouvoir exécutif. Sorti mal à propos de ses fonctions, il n'est pas souhaitable qu'il évolue dans cette voie. Mais l'organisme le plus récent offre un intérêt assez suggestif. En d'autres matières, une Commission consultative pourrait être d'un secours précieux pour le juge, si celui-ci recevait de plus vastes pouvoirs et si le législateur devenait plus bref.

SECTION III

Interprétation par le législateur

Le législateur fait la loi, il ne l'interprète pas. Mais lorsqu'il acquiert la conviction que le sens donné à une disposition qu'il a élaborée n'est pas conforme à celui qu'il aurait voulu lui donner, si des circonstances nouvelles exigent la révision ou l'abrogation d'une loi, aucun obstacle ne s'oppose à sa toute puissance, et par une décision nouvelle il peut modifier ou anéantir la règle qu'il avait édictée.

La loi du 9 mars 1918, après une laborieuse et pénible conception, était imparfaite. La Jurisprudence en avait signalé certains errements, en exagérant ses termes ou en les amendant.

Le législateur fut donc appelé à «interpréter la loi», à plusieurs reprises. Le 4 janvier 1919, il précise, entre

autres modifications, les conditions d'admission à l'assistance judiciaire pour plaider les litiges relatifs à la loi sur les loyers. Le 23 octobre 1919, il répare un oubli, en assimilant aux baux antérieurs à 1914, ceux qui ont été depuis renouvelés entre les mêmes parties.

La loi la plus récente, du 31 mars 1922, consacre tout un titre à l'interprétation des lois précédentes. Elle détermine le point de départ des prorogations de l'art. 56 de la loi du 9 mars 1918, et le fixe au 24 octobre pour les baux expirés avant cette date et à celle de l'expiration du contrat, pour ceux qui viendront à expiration postérieurement à cette date. La prorogation, en matière de locations verbales, a commencé à courir, décide la loi interprétative, qu'il y ait eu congé ou non, le premier jour du terme qui a suivi la notification faite par lettre ou par acte judiciaire de la volonté du locataire de profiter des dispositions des lois de faveur. Mais la date du 24 octobre reste le point de départ de toutes les prorogations demandées avant cette date. L'art. 2 de la loi du 31 mars 1922 interprète l'art. 58, dont il étend le bénéfice aux cessionnaires et sous-locataires et non plus aux seuls preneurs.

Les lois interprétatives ont en général un effet rétroactif. Il en résulte, et la loi le sanctionne expressément, que les cessionnaires ou sous-locataires seront recevables à réclamer la prorogation, nonobstant toute décision contraire, même passée en force de la chose jugée, à l'exception seulement des décisions qui auraient été exécutées.

Dans une bonne législation, les lois interprétatives devraient être rares, elles démontrent l'imperfection de celles qu'elles modifient. A la longue, les mœurs peuvent changer, et l'évolution poursuivant son cours, il n'est pas souhaitable que la législation reste immua-

ble, mais à quelques mois ou à quelques années d'intervalle, un législateur obligé de réviser son œuvre prouve à ses contemporains son incapacité.

Le rôle vrai du législateur est de s'élever au-dessus des faits particuliers, de les analyser scientifiquement et d'édicter des règles générales et précises. Le détail doit être abandonné au juge. Celui-ci doit être lié par la précision et la fermeté du texte, mais la règle doit être assez souple pour que son application puisse en être intelligemment et utilement appliquée aux cas particuliers qui seront éventuellement soumis au magistrat.

CONCLUSION

Le régime des loyers a donc pris naissance au sein de la confusion des pouvoirs, dont il est le reflet. Mais on ne saurait tirer aucune conséquence pour l'avenir de cette constatation, car depuis lors chaque organe a repris ses attributions.

Cependant comme des caractères communs se sont révélés dans les résultats de l'élaboration du droit émanant d'un Parlement ou d'un Gouvernement, on peut se demander si la tendance actuelle n'aboutit pas à la complexité et à la prolixité de la règle légale. Le cas général laissé dans l'ombre est oublié au profit du cas particulier. Cette tendance semble contradictoire avec celle qui sacrifie l'individu au bien général. Ce n'est qu'en remontant aux directives des décisions législatives que l'on aperçoit vaguement le but qu'elles semblent poursuivre. Pour y parvenir elles usent de moyens utilitaristes, et négligeant l'individu, elles en font l'instrument de leur jeu.

A côté de ces moyens désordonnés et trop simplistes, apparaît peu à peu une réaction dans un domaine voisin, celui de l'interprétation de la loi. L'interprète n'est plus un automate, on accroît peu à peu ses fonctions. Sa mission change de caractère. Si le droit d'amendement complique les lois, les parlementaires ne peuvent heureusement prévoir tous les cas, et l'action de la jurisprudence conserve son importance.

Les chambres législatives devraient s'entourer d'avis de personnes compétentes et étudier plus scrupuleusement les textes de lois. Leur rédaction devrait être confiée à des spécialistes qui auraient le monopole de la rédaction. Ceux-ci choisis parmi des sociologues avertis, tiendraient compte, mieux qu'un Parlement, des réalités sociales et de l'intérêt public.

L'évolution continuerait ainsi sa route sans obstacle particulier, et le droit, comme les autres sciences profitant de l'expérience pourrait acquérir une méthode nouvelle et un essor nouveau, conforme aux aspirations et aux nécessités actuelles.

CONCLUSION

Divers principes de notre Droit, qui semblaient sacrés et protégés par leur propre sagesse contre les atteintes du temps, ont du s'assouplir au contact des faits nouveaux. De nouvelles règles qui les dominent semblent s'élaborer d'elles-mêmes. Seront-elles préférables aux anciennes ?

La Société évolue (1). Les hommes de 1922 ne sont plus semblables à ceux de 1804. Les progrès de la science, la distribution de l'instruction publique ont donné à chaque homme la conscience de sa personnalité. La législation du Code fut élaborée par un choix d'électeurs, le Parlement moderne est élu au suffrage universel. Les classes sacrifiées de la Société, que le Code avait un peu négligées, ont relevé la tête et réclamé un statut équitable. Le pays entier prenant conscience de ses devoirs ne leur a pas refusé des droits nouveaux pour les protéger et les armer dans la lutte.

L'illusion des rédacteurs du Code Civil a été de construire un monument d'une solidité telle qu'il ne put subir la moindre atteinte. Mais le Code ne tarda pas à vieillir. Les conditions économiques nouvelles créèrent la fortune mobilière, négligeable en 1804. Les sociétés, les groupements, les syndicats professionnels ont pris

---

(1) Cf. Demogue, op. cit., p. 88. Tanon, l'*Evolution du Droit et la conscience sociale*, p. 63.

naissance, et malgré la défaveur de la loi, se sont imposés. L'individu n'est plus seul apte à devenir sujet de droits. A côté des sociétés, la jurisprudence admet et bientôt la loi consacrera l'institution des « fondations », être moral qui ne repose plus aucunement sur la personnalité physique.

L'évolution est ainsi un fait naturel, un phénomène qui s'impose à l'homme et à la société, progressivement et qui parcourt sa route vers un but toujours nouveau et qu'elle dépasse lorsqu'il est atteint.

Tout régime a ses défauts. La loi, la constitution en se modifiant peuvent en corriger quelques-uns, mais aussitôt apparaissent de nouvelles lacunes, qu'il convient de combler à leur tour. L'homme imparfait, ne peut construire une œuvre parfaite.

Les vices des individus restent toujours les mêmes, au cours des âges, car nés de besoins naturels, ils leur sont étroitement liés. Leurs désirs varient. L'instruction, l'éducation, les progrès de la science, la perversion des mœurs, le luxe et tant d'autres facteurs créent des sentiments nouveaux qui tendent à s'accroître corrélativement à la civilisation. Le désir engendre la haine, et la haine la discorde sociale.

La guerre était devenue fort rare. Le Code de 1804 l'avait négligée. Lorsqu'éclata brusquement ce fléau dont nous avons tous souffert et dont la durée surpassa toutes les prévisions, les engagements qui liaient les particuliers, devinrent des chaînes trop lourdes. La fatalité accablait la bonne foi.

Le 2 Août 1914, la France menacée appelait à son secours ses enfants. Pendant qu'ils la défendirent si héroïquement, ne devait-elle pas les protéger, leur assurer l'avenir après la tourmente, leur garantir l'in-

tégrité de leur foyer, pendant que leur devoir sacré les en détournait brutalement.

La loi intervint au profit des commerçants, au profit des locataires, au profit des soldats. Ce fut équitable.

Une crise a surgi aussitôt après. Si la guerre ne l'a pas seule provoquée, elle a contribué à l'aggraver d'une façon redoutable. Le Code est insuffisant, il ne peut éviter ni la misère, ni le malheur. L'inactivité du législateur serait criminelle. Il agit, mais il agit mal.

La loi n'édicte pas de dispositions d'ensemble. Elle applique des principes nouvellement dégagés, à des faits nouveaux, mais évite de les formuler d'une manière expresse. Elle ne pose pas comme base de la Société nouvelle la règle que l'intérêt particulier doit dans tous les cas s'incliner devant l'intérêt général (1). Elle ne dit pas qu'elle ne reconnaît légitime la propriété qu'autant que sa fonction sera conforme au bien public. Mais l'étude de ses dispositions et de leurs applications permet de remonter à ces directives. L'Etat acquiert de ce fait un droit d'intervention dans tous les actes de l'individu.

Cette intervention a pendant et depuis la guerre été fort mal comprise. La loi ne doit pas s'immiscer dans les moindres détails de la vie sociale et les réglementer, elle créerait l'arbitraire et nuirait aux relations économiqus. Elle doit au contraire édicter des règles générales, qui permettront au juge seul d'intervenir, au nom de la Société, à la requête des parties, pour faire application des nouvelles idées de justice. C'est pourquoi, nous ralliant aux conceptions de notre Maître éminent, M. le Professeur Morin, nous croyons qu'il

---

(1) Demogue, op. cit. p. 170 et s.

conviendrait de laisser au juge la plus grande liberté d'interprétation de règles de droit larges et générales. Le magistrat devrait au préalable avoir reçu une éducation suffisante, basée sur les connaissances de l'histoire du droit, de la législation comparée, de la sociologie, et de plus être spécialisé dans ses attributions.

La tendance législative actuelle nous éloigne encore de ces résultats. La loi, loin d'être claire et précise est de plus en plus obscure et touffue.

Des juridictions spécialisées auraient leur utilité semble-t-il, dans le domaine des personnes et de la famille. L'Angleterre confie à chaque Chambre de ses Cours, tout en maintenant l'unité de celles-ci, la connaissance exclusive de certains litiges. Ne pourrait-on pas s'inspirer de cet exemple. L'obstacle de fait naîtra d'une raison d'économie. Il faudrait créer une infinité de Chambres dans les divers Tribunaux. Mais sans exagérer encore la spécialisation, il serait, semble-t-il facile de disloquer le droit des personnes de celui des biens.

Dans le premier, entrent en ligne de compte des éléments essentiellement affectifs et psychologiques. Le second au contraire, beaucoup plus rigide, doit apprécier des éléments non plus d'ordre purement moral, mais contractuels ou économiques. Les deux procédures comporteraient des différences. L'admission d'un jury civil dans les questions de divorce, de paternité, de filiation, de tutelle serait peut-être d'un bon appui au juge, qu'il aiderait à concilier les plaideurs. Dans l'interprétation d'un contrat, au contraire, les particuliers n'apporteraient au magistrat qu'un secours insignifiant, peut-être nuisible, certainement inutile.

L'évolution ne se dirige pas dans cette voie d'une

manière précise. Elle a fait quelques pas vers la spécialisation, vers l'introduction de civils dans l'exercice de la justice, mais elle n'a pas encore osé poursuivre plus loin la voie qu'elle semblait s'être tracée.

La Procédure subit des retouches de détail, elle devient accessible plus facilement au plus grand nombre. L'appel vu avec une croissante défaveur, a été supprimé par la plupart des lois d'exception.

Les règles nouvelles semblant ainsi répondre à des besoins nouveaux, inspirés par les tendances modernes, paraissent présenter une incontestable utilité sociale. S'il les avait dégagées avant les tragiques évènements de 1914, le législateur n'aurait pas tâtonné en cherchant sa route pendant ou après l'épouvantable bouleversement. Le régime des loyers fut justement critiqué, jugé sévèrement d'après ses résultats immédiats (1), mais il a donné le jour à quelques concepts réalistes importants. Les tendances auxquelles il a obéi, révélées aussi dans d'autres domaines sont destinées à se répandre et à introduire dans nos Codes une vraie révolution doctrinale. L'individu qui ne recherche que son intérêt direct n'est plus protégé par une législation destinée à lui assurer un bonheur égoïste. La loi se détache de lui lorsque son intérêt individuel est contraire aux besoins de la société qu'il compose, mais dont il n'est qu'une cellule.

Ce concept a pu s'affirmer et pénétrer dans le droit pendant une période où chaque homme avait offert sa propre vie pour le salut de sa patrie en danger. L'individualisme ne subissait-il pas ainsi la capitulation la plus absolue. N'était-il pas formellement démenti par

---

(1) « On apprécie le Droit à la valeur de son contenu ». — Cf. Demogue, op. cit., p. 7. Cf. Tanon, op. cit., p. 154.

cette abdication totale de la personnalité du citoyen qui, devenu soldat, s'immolait héroïquement pour le salut de son pays, le bien général, et consentait ainsi le plus énorme sacrifice : celui de sa propre vie.

L'évolution suit donc son cours. La pensée humaine, individuelle ou même sociale, est essentiellement mobile (1). Arrêter à une époque déterminée cette pensée par une codification. Vouloir régir l'avenir au moyen de règles ainsi établies serait vain. Le courant continuera son cours, franchira cette digue qui se désagrègera peu à peu, malgré sa solidité, jusqu'au jour où, sous la pression toujours croissante des idées nouvelles, elle s'effondrera, entraînée par le flot.

---

(1) Cf. Demogue. *Notions fondamentales du Droit privé*, p. 60 et suiv.

BIBLIOGRAPHIE

APPLETON (Jean). — *La Réforme judiciaire.* In grande revue, août 1919.

AUBRY et RAU. — *Cours de droit civil français*, 8 vol. Paris, Marchal et Billard, 1897, 1900, 1902, 1909.

AUCOC. — *Conférences sur l'Administration et le droit administratif*, 3 vol., 2e éd., Paris, Dunod, 1878-1882.

BACON. — *La justice universelle.* Paris, Didot, 1806.

BALLOT-BEAUPRÉ. — *Discours* prononcé le 29-10-1904 à la Sorbonne à l'occasion du centenaire du Code civil (Imp. Nat. 1904).

BAUDRY LACANTINERIE et WAHL. — *Du Contrat de louage.* Paris, Larose, 1898.

BEAUSSIRE T. — *Les principes du Droit.* Alcan, 1888.

BONFILS. — *Traité élémentaire d'organisation judiciaire, de compétence et de Procédure en matière civile et commerciale.* Rousseau, 1885.

BRIDREY (Emile). — *La condition juridique des croisés et le privilège de Sainte croix.* — Thèse, Caen, 1900.

BRUN (François). — *Commentaire de la loi des loyers du 9 mars* 1918. Marseille, Impr. Marseillaise, 1919.

BRUNET (Maurice). — *La guerre et les contrats.* Thèse, Aix, 1916-1917.

BUFNOIR C. — *Propriété et contrat.* Théorie des modes d'acquisition des droits réels et des sources des obligations, par MM. Barlin, Deschamps, Deslandes, Pillet, Saleilles, Timbal. Rousseau, 1900.

CHARMONT. — *De l'abus du Droit* (Revue Trim. droit civil, 1902).

CHÉRON (Henri) et BENDER (H.). — *La loi du 9 mars* 1918 *sur les loyers.* Paris, Dalloz, 1918.

COLIN et CAPITANT. — *Cours de droit civil français* (2e éd., Paris, Dalloz, 1919-1921).

COURCELLE-SENEUIL. — *Préparation à l'étude du Droit.* Guillaumin, 1887.

CUCHE. — *Petit traité de procédure.* Dalloz, 1909-1911.

DEMOGUE (René). — *Les notions fondamentales du Droit privé.* Paris, Rousseau, 1911.

DEREUX (Georges) — *Etude des diverses conceptions actuelles du contrat* (Revue critique de législation et de jurisprudence, 1901, p. 513 et suiv.).

— *De l'interprétation des actes juridiques privés.* Paris, thèse, 1905.

DIJOL (Marcel). — *La nullité des contrats lésionnaires.* Thèse, Montpellier, 1918.

DUGUIT (Léon). — *Manuel de Droit constitutionnel,* 3e éd., Paris, de Boccard, 1918.

— *L'Etat, le droit objectif, la loi positive* (Paris, Fontemoing, 1901).

— *Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon,* 2e éd., Paris, Alcan, 1920.

ESMEIN. — *Histoire du Droit français de* 1789 *à* 1814. (Paris, Sirey, 1908).

— *Droit constitutionnel* (Larose 1899).

FRANQUEVILLE (DE). — *Les institutions politiques, judiciaires et administratives, en Angleterre* (2e Ed., Paris, Hachette, 1864).

GARSONNET. — *Traité élémentaire des voies d'exécution* (revu par M. Josserand), 6e Ed., Sirey, 1920.

GARSONNET et César BRU. — *Précis de procédure civile* (8e Ed., Sirey, 1919).

— *Traité théorique et pratique de Procédure* (3e Ed., 1912, Paris, Sirey).

GENY Fr. — *Méthode d'interprétation et sources du droit privé positif* (Paris 1919. Pichon et Durand-Auzias).

GEOFFRION (Henri). — *Du délit d'usure* (Thèse, Paris, 1900).

GIRARD F. — *Manuel élémentaire de droit romain* (6e Edit. Rousseau 1918).

GLASSON. — *La justice en Angleterre et en France* (Revue de droit public et de la Science politique janvier-février 1895).

— *Histoire du droit et des institutions en Angleterre* (6 vol., Paris, Durand et Pedoire-Lauriel, 1882-1883).

GOUNOT E. — *Le principe de l'autonomie de la volonté en droit privé.* — Contribution à l'étude critique de l'individualisme juridique (Thèse, Paris 1912).

GUIBAL (Louis) et GUIBAL (Jean) — *Fixation définitive de la législation sur les loyers.* Commentaires de la loi du 31 mars 1922 (Paris. Aux bureaux des « *Lois Nouvelles* », 1922.

GUILLOUARD L. — *Traité du contrat de louage* (2 vol., Paris, Durand et Pedoire-Lauriel, 1884-1885).

GUIZOT. — *Histoire de la civilisation en France depuis la chuté de l'Empire romain* (4 vol., 3e Ed., Paris, Didier 1840).

JAPIOT (René). — *Traité de procédure civile et commerciale* (1919)

LAFERRIÈRE. — *Histoire du droit français* 16 vol. Paris, Cotillon 1858).

LAURENT. — *La loi du 9 mars* 1918 *sur les loyers* (Paris, Administration du Recueil Général des lois, 1918).

LETOURNEAU Ch. — *L'évolution juridique dans les diverses races humaines* (Paris, Vigot frères, 1898).

MARTIN Alf. — *Observations sur les pouvoirs attribués au juge par le Code Civil suisse* (Genève Georg. 1909).

MAYNZ Ch. — *Cours du droit romain* (Bruxelles, Bruylant Christophe, 1876-77).

MEUNIER (Henri). — *Commentaire théorique et pratique de la loi relative aux baux à loyer* (Gazette du Palais, 1918).

MONTESQUIEU. — *L'esprit des lois* (Flammarion 1900).

MORIN (Gaston). — *La Révolte des faits contre le Code* (2e Ed. Grasset 1920).

PEJOINE M. — *Commentaire théorique et pratique de la loi du 9 mars* 1918 *sur les baux à loyer* (Paris, Rousseau, 1918).

PERRIN. — *De la réductibilité des obligations excessives* (Thèse, Paris, 1903).

PLANIOL (Marcel). — *Traité élémentaire de droit civil* (Pichon et Durand Auzias, 7e Ed., 1915).

PONCET F. — *Le jury civil en France* (Thèse, Paris, 1913).

POTHIER. — *Du contrat de louage* (Paris, Debure, 1771).

PROUDHON. — *Qu'est-ce que la propriété ?* (Paris, Garnier, 1848).

REYNAUD (Lucien). — *L'abus du droit* (Thèse, Paris, 1904).

ROGER (René). — *La propriété bâtie pendant la guerre* 1914-1918 (Paris, Sirey, 1918).

ROUME (Jean). — *A propos de la méthode juridique* (Thèse, Montpellier, 1922).

ROUSSEAU (Jean-Jacques). — *Le contrat social* (Ed. G. Beaulavon, 1914).

ROSSEL (Virgile). — *Manuel du droit fédéral des obligations* (Bâle, Genève et Lyon, Georg. 1881).

SALEILLES. — *Théorie générale de l'obligation d'après le projet de Code Civil allemand* (Paris, Pichon, 1901).

SIMON (Jules). — *Le Devoir* (Paris, Hachette, 1854).

TAINE (Hippolyte). — *Les origines de la France contemporaine* (Paris, Hachette, 6 vol., 16e Ed., 1891).

TARION. — *L'évolution du droit et la conscience sociale* (Alcan, 1900).

TARDE G. — *Les Transformations du droit* (Paris, 1893).

VAREILLES-SOMMIÈRES. — *Les principes fondamentaux du droit* (Paris, Cotillon-Guillaumin, 1889).

VIGIÉ A. — *Cours élémentaire de droit civil* (2e Ed., Paris, Rousseau, 1893).

Montpellier, le 29 novembre 1922,

VU : *Le Président de Thèse :*

G. MORIN

VU : *Le Doyen :*

Montpellier, le 29 novembre 1922

J. VALERY.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Montpellier, le 30 novembre 1922

Le Recteur,

JULES COULET.

ERRATUM

Page 117, au lieu de Chapitre II, lire : Chapitre III.

Page 133, au lieu de Chapitre III, lire : Chapitre IV.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

§ I. — Vue générale sur l'évolution du régime des loyers depuis 1914..... 7

§ II. — Objet et but de notre étude..... 21

PREMIERE PARTIE

LE RÉGIME DES LOYERS ET LES PRINCIPES DE LA PROCÉDURE CIVILE..... 24

CHAPITRE I. — DES DIVERSES JURIDICTIONS..... 24

Section I. — Du juge de paix..... 25

§ I. — Avantages du Tribunal de Paix..... 26

§ II. — Pouvoirs accordés au juge de paix... par les décrets moratoires..... 27

§ III. — Recrutement des juges de paix.... 28

§ IV. — Appréciation critique..... 31

Section II. — Des Commissions Arbitrales..... 33

§ I. — De l'Arbitrage..... 33

§ II. — Du Jury Civil..... 35

§ III. — Des Tribunaux mixtes..... 40

§ IV. — Les Commissions Arbitrales des loyers 41

§ V. — Appréciation critique 45

CHAPITRE II. — DE LA COMPÉTENCE 46

Section I. — De la compétence ratione personae. 46

Section II. — De la compétence ratione materiae 49

§ I. — Aperçu rapide de la spécialisation des juridictions sous l'Ancien Régime.. 49

§ II. — Aperçu de la spécialisation des juridictions en Angleterre 50

§ III. — De la spécialisation de certaines juridictions en France. — Les Commissions arbitrales 52

§ IV. — Appréciation critique de la spécialisation des juridictions 57

CHAPITRE III. — DE LA PROCÉDURE PROPREMENT DITE 59

Section I. — De la demande en justice 60

Section II. — De l'Instruction 65

§ I. — De la représentation des parties en justice 66

§ II. — De la publicité des débats 68

Section III. — De la Preuve 71

§ I. — Administration de la preuve 71

§ II. — Appréciation de la preuve 74

Section IV. — Des voies de recours 76

§ I. — De l'appel 76

§ II. — Du pourvoi en Cassation 78

Conclusion 79

DEUXIEME PARTIE

LE RÉGIME DES LOYERS ET LES PRINCIPES DU CODE CIVIL 84

CHAPITRE I. — LES SOURCES DES OBLIGATIONS .. 85

Section I. — *Le quasi contrat de louage* 88

Section II. — *Les Prorogations contractuelles* .. 93

CHAPITRE II. — DU CONTRAT EN GÉNÉRAL 97

Section I. — *Des vices du consentement : la lésion* 99

Section II.— Les effets des contrats: l'imprévision 105

§ I. — L'imprévision et le juge 112

§ II. — L'imprévision et le Gouvernement ... 113

§ III. — L'imprévision et le législateur 114

CHAPITRE III — DU CONTRAT DE LOUAGE DE CHOSES 117

Section I. — Obligation du preneur 119

Section II. — Obligation du bailleur 121

Section III. — Extinction du louage 122

Section IV. — Du privilège du bailleur 128

CHAPITRE IV. — DE LA PROPRIÉTÉ 133

Section I. — Restrictions totales au droit de propriété 137

Section II. — Restrictions partielles au droit de propriété 138

§ I. — Usus 138

§ II. — Fructus 140

§ III. — Abusus 143

Conclusion 145

TROISIEME PARTIE

LE RÉGIME DES LOYERS ET LA MÉTHODE D'ÉLABORATION ET D'INTERPRETATION DE LA RÈGLE DE DROIT 148

CHAPITRE I — ELABORATION DE LA RÈGLE DE DROIT 150

Section I. — Confection de la règle de droit par le législateur 150

§ I. — La Constitution de l'an VIII 151

§ I. — La législation actuelle 152

Section II. — Confection de la règle de droit par le Gouvernement 157

Section II. — Conséquences de cette méthode d'élaboration du Droit 161

§ I. — Dispositions provisoires 162

§ II. — Des privilèges personnels 165

CHAPITRE II. — INTERPRÉTATION DE LA RÈGLE DE DROIT 170

Section I. — Interprétation par le Juge 170

Section II. — Interprétation par le Gouvernement 174

Section III. — Interprétation par le législateur .. 177

Conclusion 179

CONCLUSION 181

BIBLIOGRAPHIE 187

TABLE DES MATIÈRES 193